



89111

Bogotá

Doctor

JUAN CARLOS RESTREPO PIEDRAHITA

Director General (E)

UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS - USPEC

Bogotá, D.C

Contraloría General de la República :: SGD 12-12-2017 18:43
Al Contestar Cite Este No.: 2017EE0151281 Fol: 1 Anex: 1 FA: 1
ORIGEN 89111-CONTRALORIA DELEGADA PARA EL SECTOR DEFENSA JUSTICIA Y SEG. /
IVONNE DEL PILAR JIMENEZ GARCIA
DESTINO JUAN CARLOS RESTREPO PIEDRAHITA
ASUNTO SUMINISTRO DE BIENES Y LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE ALIMENTACIÓN,
OBS

2017EE0151281



Asunto: Informe Final Auditoría de Cumplimiento

Respetado Brigadier General Ramírez:

En desarrollo de la Auditoría de Cumplimiento que adelanta la Contraloría General de la República, de manera atenta, remito el Informe Final resultado de la auditoría de Cumplimiento relacionada con el Suministro de Bienes y la Prestación de Servicios de Alimentación, Vigilancia Electrónica e Infraestructura Física para la Población Privada de la Libertad, en el periodo comprendido desde el 1 de enero de 2016 hasta el 30 de junio de 2017.

Del informe de auditoría se desprenden importantes compromisos que atendidos oportunamente, deben permitir la corrección de los asuntos sobre los que se advierten debilidades, lo cual redundará en un eficaz desarrollo institucional y en el cumplimiento de los objetivos.

Las entidades involucradas dentro de este proceso auditor, deberán suscribir y presentar su respectivo Plan de Mejoramiento para los hallazgos incluidos en el presente informe, atendiendo lo establecido en el Sistema de Rendición de Cuentas e Informes – “SIRECI”-, adoptado mediante la Resolución Orgánica de la CGR No. 7350 de 29 de noviembre de 2013; norma que regula las modalidades de cuentas, e informes, así como la forma, contenido, términos, prórrogas para la rendición del mismo. Por lo anterior le informamos que el plazo máximo para el cargue del Plan de Mejoramiento es de 20 días hábiles a partir del recibo del presente informe.

Sobre dicho Plan, la Contraloría General de la República no emite pronunciamiento; no obstante será insumo para un próximo proceso auditor que adelante el órgano de control.

Cordialmente,

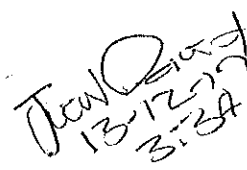

IVONNE DEL PILAR JIMENEZ GARCIA

Contralora Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad

Anexo: Informe de Auditoría en 170 páginas

Revisó: Gabriel Andrés Hillarón, Asesor de Gestión

Aprobó: Luis Francisco Balaguera - Director de Vigilancia Fiscal


13/12/2017
3:28

()

()

()

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

**SUMINISTRO DE BIENES, PRESTACIÓN DE SERVICIOS,
INFRAESTRUCTURA Y EL APOYO LOGÍSTICO Y ADMINISTRATIVO
PARA LA POBLACIÓN PRIVADA DE LA LIBERTAD
VIGENCIA 1 de Enero de 2016 - 30 de Junio de 2017**

**CGR-CDSDJS No. 019
Diciembre de 2017**

A

ON

**SUMINISTRO DE BIENES, PRESTACIÓN DE SERVICIOS,
INFRAESTRUCTURA Y EL APOYO LOGÍSTICO Y ADMINISTRATIVO
PARA LA POBLACIÓN PRIVADA DE LA LIBERTAD
Del 1 de enero de 2016 al 30 de junio de 2017**

Contralor General de la República

Edgardo Maya Villazón

Contralor Delegado

Ivonne del Pilar Jiménez García

Director de Vigilancia Fiscal

Luis Francisco Balaguera Baracaldo

Supervisor encargado

Gabriel Andrés Hilarión Amaya

Líder de auditoría

Margarita Aragón González

Auditores

John Francisco Cuesta Peña
Celmira Mantilla Villegas
Alfredo Silgado Pinto
Freddy Mauricio Varón Triviño
Juan Carlos Quesada
Erika Johana Oviedo
German A. Rivera Modera



TABLA DE CONTENIDO

1. HECHOS RELEVANTES AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO.....	4
2. CARTA DE CONCLUSIONES	5
2.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA.....	7
2.1.1. Objetivo General.....	7
2.1.2. Objetivos Específicos	8
2.2. CRITERIOS IDENTIFICADOS.....	8
2.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....	18
2.4. LIMITACIONES DEL PROCESO.....	20
2.5. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA.....	20
2.6. RELACIÓN DE HALLAZGOS	24
2.7. PLAN DE MEJORAMIENTO.....	24
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	26
3.1. OBJETIVO ESPECIFICO 1	26
3.2. OBJETIVO ESPECIFICO 2	38
3.3. OBJETIVO ESPECIFICO 3	76
3.4. OBJETIVO ESPECIFICO 4	159
3.5. EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO	164
4. ANEXOS	166

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

(

(

(

1. HECHOS RELEVANTES AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO

El 10 de febrero de 2016, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 204, por medio del cual se adiciona un Capítulo al Título 1 de la Parte 2 del libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, y se definen las competencias de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) y del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Ley 1709 de 2014, precisando competencias del INPEC, la USPEC y creando el Comité de Coordinación en cabeza del Ministerio de Justicia.

Durante el periodo auditado, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios optó por emplear el mecanismo de Bolsa de Productos, para seleccionar a las empresas que iban a atender dos de los servicios con mayor impacto en la población privada de la libertad y con mayor demanda de recursos: Alimentación en los establecimientos de reclusión a nivel nacional y Servicio de Vigilancia Electrónica.

Si bien la Bolsa Mercantil de Colombia presta su plataforma de servicios a diferentes entidades públicas del nivel nacional y territorial, las pruebas aplicadas por la Contraloría General de la República arrojaron como conclusión que algunos de los mecanismos de ejecución de los negocios, bajo el esquema de mercado abierto, dificultan a la entidad contratante adelantar una adecuada labor de supervisión, disminuyen los controles en el manejo de anticipos y permiten que se efectúen modificaciones en los valores o cantidades de bienes o servicios de negocios adjudicados, situaciones que dentro del régimen de contratación de Ley 80 de 1993 implicarían vulneración a los principios de transparencia y responsabilidad.

Ejemplo de lo anterior se detectó en la operación mercantil 28075631, por medio de la cual se seleccionó al prestador del servicio de vigilancia electrónica, donde el Órgano de Control encontró ausencia de control en la ejecución de recursos públicos entregados a título de anticipo, obligación de pago de dispositivos de monitoreo no instalados, indefinición del plazo real de ejecución de las obligaciones e incrementos a los precios unitarios adjudicados luego de la operación de mercado abierto, situaciones que no reflejan el adecuado ejercicio de la función administrativa y la correcta gestión fiscal.



2. CARTA DE CONCLUSIONES

1

()

1

1

.....

.....

1

1

.....

1



.....

.....

Figure 6

[illegible]

1

[illegible]

1

1

(1)

1

1

Doctor
ENRIQUE GIL BOTERO
Ministro
Ministerio de Justicia y del Derecho

Doctor
JUAN CARLOS RESTREPO PIEDRAHITA (E)
Director Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios
Ciudad

Mayor General
JORGE LUIS RAMIREZ ARAGON
Director General
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario

Respetados funcionarios:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica 14 del 14 de junio de 2017, la Contraloría General de la República realizó auditoria de cumplimiento sobre el suministro de bienes y la prestación de servicios de alimentación, vigilancia electrónica e infraestructura física para la población privada de la libertad, a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, por parte de la USPEC, el INPEC y el Ministerio de Justicia en el periodo comprendido desde el 1 de enero de 2016 hasta el 30 de junio de 2017.

Es responsabilidad de la Administración, el contenido en calidad y cantidad de la información suministrada, así como con el cumplimiento de las normas que le son aplicables a su actividad institucional en relación con el asunto auditado.

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables en el manejo de los recursos destinados al suministro de bienes y la prestación de servicios de alimentación, vigilancia electrónica e infraestructura física para la población privada de la libertad, a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.





Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en el documento de Principios, Fundamentos y Aspectos Generales de auditoría establecidos en la Resolución Orgánica 12 del 24 de marzo de 2017 y las Directrices impartidas para la auditoría de cumplimiento, conforme con lo establecido en la Resolución Orgánica 14 del 14 de junio de 2017, proferida por la Contraloría General de la República, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI¹), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI²) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Estos principios requieren de parte de la CGR la observancia de las exigencias profesionales y éticas que requieren de una planificación y ejecución de la auditoría destinadas a obtener garantía limitada, de que los procesos consultaron la normatividad que le es aplicable.

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales y que fueron remitidos por la USPEC, el INPEC y el Ministerio de Justicia.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema de información de Auditorías establecido para tal efecto y los archivos de la Delegada para el sector Defensa, Justicia y Seguridad.

La auditoría se adelantó desde el nivel central de la Contraloría General de la República. El período auditado tuvo como fecha de corte 30 de junio de 2017 y abarcó el periodo comprendido entre el 01 de enero de 2016 y el 30 de junio de 2017.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas fueron analizadas y en este informe se incluyen los hallazgos que la CGR consideró pertinentes.

2.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

Los objetivos de la auditoría fueron los siguientes:

2.1.1. Objetivo General

Emitir concepto o conclusión de cumplimiento de los criterios evaluados, en todos los aspectos significativos, para determinar si la USPEC, el INPEC y el Ministerio de Justicia cumplen con el suministro de bienes, prestación de Servicios, Infraestructura y el apoyo logístico y administrativo requeridos para el adecuado funcionamiento de los servicios

¹ ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

² INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions.



penitenciarios y carcelarios a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC, para garantizar el bienestar de la Población privada de la libertad, durante el período comprendido del 1o de enero de 2016 a junio 30 de 2017.

2.1.2. Objetivos Específicos

Objetivo específico 1

Evaluar el cumplimiento de la USPEC en la gestión eficiente y oportuna del suministro de alimentación a la población privada de la libertad a cargo del INPEC, así como en la coordinación de sus actividades con el Ministerio de Justicia y del Derecho e Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, bajo indicadores de calidad, economía y progresividad.

Objetivo específico 2

Evaluar el cumplimiento de las entidades involucradas, en la eficiente y oportuna puesta a disposición de los Sistemas de Vigilancia Electrónica (SVE) que atienden población privada de la libertad a cargo del INPEC, así como la coordinación de las actividades sobre el particular entre el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC, bajo indicadores de eficacia y progresividad.

Objetivo específico 3

Evaluar el cumplimiento de la función de definición de los lineamientos de infraestructura requeridos en materia penitenciaria, así como la ejecución oportuna y eficiente de los proyectos de infraestructura necesarios para la gestión penitenciaria y carcelaria, así como la coordinación de las actividades sobre el particular entre el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC, bajo indicadores de eficacia y progresividad.

Objetivo específico 4

Evaluar si el Sistema de Control Interno de las actividades priorizadas cumple con los indicadores de eficiencia y efectividad previstos en el instrumento diseñado por la CGR para tal fin, conforme los principios Constitucionales y legales de Control Interno.

2.2. CRITERIOS IDENTIFICADOS

De acuerdo con el objeto de la evaluación, los criterios sujetos a verificación fueron los siguientes:

Art 4 del Decreto 4150 de 2011, que define el objeto de la USPEC, el cual es "gestionar y operar el suministro de bienes y la prestación de los servicios, la infraestructura y brindar el apoyo logístico y administrativo requeridos para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC"



Art. 2.2.1.12.1.3, del Decreto 204 de 2016, Principio de eficiencia. La USPEC y el INPEC emplearán en la ejecución de sus competencias los medios más adecuados para el cumplimiento de sus objetivos, de manera que se garantice el goce efectivo de los derechos de las personas privadas de la libertad.

Artículo 2.2.1.12.1.2, del Decreto 204 de 2016, Principio de coordinación. La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) coordinarán todas sus actuaciones en el marco de sus respectivas competencias, de tal forma que se garantice el adecuado cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron creadas y se materialicen los principios que orientan la administración pública en general y el sistema penitenciario y carcelario en particular.

Artículo 2.2.1.12.1.4, del Decreto 204 de 2016, Principio de progresividad. Las acciones conjuntas de la USPEC y del INPEC suponen el compromiso con los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, reconociendo unos contenidos mínimos de satisfacción de esos derechos y la obligación de acrecentarlos paulatinamente de tal forma que se asegure la sostenibilidad fiscal y observando el marco fiscal de mediano plazo.

Artículo 2.2.1.12.3.1. Seguimiento a las funciones y competencias en materia penitenciaria y carcelaria. Créase el Comité de Coordinación de Funciones y Competencias INPEC – USPEC, encargado de verificar el estado de la ejecución de las competencias de cada entidad, según sus funciones legales y reglamentarias, evaluar las dificultades en el cumplimiento de las mismas, crear planes de mejoramiento y definir acciones conjuntas para el buen funcionamiento del sistema y la protección de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad.

Artículo 2.2.1.12.3.2. El Comité de Coordinación de Funciones y Competencias INPEC – USPEC, estará integrado por los siguientes funcionarios:

1. El Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa del Ministerio de Justicia y del Derecho, o su delegado, quien lo presidirá.
2. El Director del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, o su delegado.
3. El Director de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, o su delegado.

Parágrafo. Los miembros del Comité de Coordinación de Funciones y Competencias INPEC – USPEC, solo podrán delegar su representación en funcionarios públicos del nivel directivo y asesor en los términos del artículo 9° de la Ley 489 de 1988.

Artículo 2.2.1.12.3.3. Secretaría Técnica del Comité de Coordinación de Funciones y Competencias INPEC – USPEC. La Secretaría Técnica del Comité la ejercerán de manera rotativa la Oficina Asesora Jurídica del Instituto Nacional Penitenciario y

(	1
(	2
(	3
(	4
(	5
(	6
(	7
(	8
(	9
(	10
(	11
(	12
(	13
(	14
(	15
(	16
(	17
(	18
(	19
(	20
(	21
(	22
(	23
(	24
(	25
(	26
(	27
(	28
(	29
(	30
(	31
(	32
(	33
(	34
(	35
(	36
(	37
(	38
(	39
(	40
(	41
(	42
(	43
(	44
(	45
(	46
(	47
(	48
(	49
(	50
(	51
(	52
(	53
(	54
(	55
(	56
(	57
(	58
(	59
(	60
(	61
(	62
(	63
(	64
(	65
(	66
(	67
(	68
(	69
(	70
(	71
(	72
(	73
(	74
(	75
(	76
(	77
(	78
(	79
(	80
(	81
(	82
(	83
(	84
(	85
(	86
(	87
(	88
(	89
(	90
(	91
(	92
(	93
(	94
(	95
(	96
(	97
(	98
(	99
(	100

Carcelario (INPEC), y la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), por períodos de un (1) año cada una, y tendrá a su cargo las siguientes funciones.

Artículo 2.2.1.12.3.4. Funciones del Comité de Coordinación de Funciones y Competencias INPEC – USPEC. El Comité de Coordinación de Funciones y Competencias INPEC - USPEC, tendrá las siguientes funciones:

1. Diseñar el programa general de actividades conjuntas reguladas en el presente capítulo, y las demás que se deriven del marco normativo que rige el sistema penitenciario y carcelario.
2. Armonizar la planeación de cada institución para asegurar la ejecución coordinada de funciones.
3. Hacer seguimiento a la ejecución de actividades conjuntas establecidas en el programa general del que trata el numeral 1 del presente artículo, así como a los compromisos adquiridos por cada institución integrante en cada sesión.
4. Recomendar los lineamientos metodológicos y los contenidos básicos de los planes de necesidades anuales que el INPEC entregará a la USPEC en cada vigencia fiscal.
5. Procurar los mecanismos para dar solución a las necesidades cotidianas e inmediatas de los establecimientos de reclusión.
6. Orientar las decisiones de priorización de acciones que surgen del plan de necesidades de INPEC.

Las decisiones del comité serán adoptadas en consenso. En caso de presentarse disenso, este será dirimido por el Viceministro de Política Criminal del Ministerio de Justicia y del Derecho, quien podrá proponer fórmulas alternativas.

Parágrafo. El programa general de actividades del que trata el numeral 1 del presente artículo contendrá actividades específicas, indicadores de gestión y demás elementos necesarios para asegurar un correcto seguimiento al cumplimiento del mismo.

Artículo 4, 23, 24, 25, 26 y 53 de la Ley 80 de 1993, en el sentido de la obligación que tienen las Entidades estatales de hacer seguimiento a la ejecución contractual y de exigir el cumplimiento de las obligaciones por parte de los contratistas en los términos pactados, haciendo exigibles las garantías en caso de incumplimiento.

Artículo 60 de la Ley 80 de 1993, en el sentido de exigir la ampliación de las garantías para el proceso de liquidación de los contratos.



Artículo 82 de la Ley 1474 de 2011, Responsabilidad de los interventores. Los consultores y asesores externos responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de consultoría o asesoría, como por los hechos u omisiones que les fueren imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las actividades de consultoría o asesoría.

Por su parte, los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría.

Artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

Artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

[illegible]

Artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. Imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento. Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal.

Artículo 87 de la Ley 1474 de 2011. El numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 quedará así:

12. Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda.

Cuando el objeto de la contratación incluya la realización de una obra, en la misma oportunidad señalada en el inciso primero, la entidad contratante deberá contar con los estudios y diseños que permitan establecer la viabilidad del proyecto y su impacto social, económico y ambiental. Esta condición será aplicable incluso para los contratos que incluyan dentro del objeto el diseño.

Artículo 2 Ley 87 de 1993 *Objetivos del sistema de Control Interno*. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales:

- a. Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten;
- b. Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional;
- c. Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad;
- d. Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional;
- e. Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;
- f. Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos;
- g. Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación;



h. Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características.

Artículo 8 de la Ley 42 de 1993, en concordancia con el artículo 3 de la Ley 610 de 2000, principios de la Gestión fiscal. La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas. Así mismo, que permita identificar los receptores de la acción económica y analizar la distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales y cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos.

La vigilancia de la gestión fiscal de los particulares se adelanta sobre el manejo de los recursos del Estado para verificar que estos cumplan con los objetivos previstos por la administración.

Numeral 16, artículo 2 del Decreto 4151 de 2011: El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, tendrá las siguientes funciones:... 16. Determinar las necesidades en materia de infraestructura, bienes y servicios para cumplir con sus objetivos y funciones, y requerir su suministro a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, USPEC.

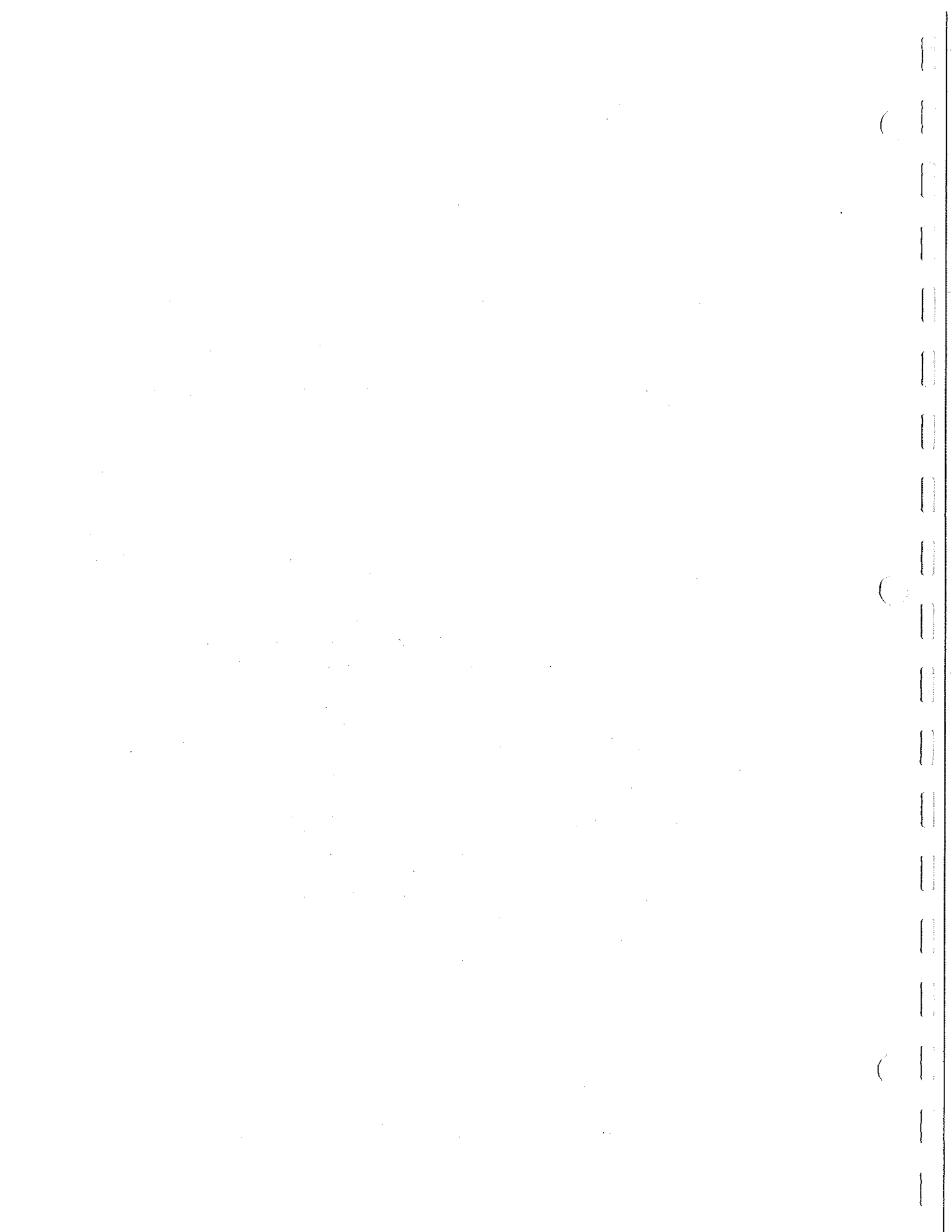
Numeral 4, artículo 8 del Decreto 4151 de 2011: Son funciones de la Dirección General, las siguientes: 4. Determinar la política de seguridad interna y externa de los establecimientos de reclusión.

Ficha Técnica de negociación, compra de bienes, productos y servicios de características técnicas uniformes; el cual contiene obligaciones del comitente vendedor.

Ficha Técnica de los parámetros de suministro de bienes y servicio que debe ser cumplido por los comitentes vendedores.

Documento de Operación que soporta los acuerdos entre la Bolsa Mercantil de Colombia y los promitentes vendedores, mediante los cuales se establecen los acuerdos para las partes.

Normas Reglamentarias de la BMC- Bolsa Mercantil de Colombia, Circular Única de Bolsa Mercantil de Colombia,



Mediante Resolución No. 330-1805 del 23 de septiembre de 1998 de la Superintendencia de Sociedades se aprueban los artículos 1 a 240 del Reglamento de Funcionamiento y Operación del Mercado Público de la Bolsa

Mediante Resolución No. 0659 del 3 de agosto de 2004 de la Superintendencia de Valores se adicionan los artículos 241 a 295 al Reglamento de Funcionamiento y Operación del Mercado Público de la Bolsa.

Artículo 1.1.1.1.- Objeto y Competencia para su expedición. Las normas que para el correcto funcionamiento de los mercados y del sistema de compensación y liquidación bajo su administración expida la BMC Bolsa Mercantil de Colombia S.A., (en adelante y para todos los efectos de este reglamento denominada simplemente como "la Bolsa"), se articularán a través de Reglamentos, Circulares e Instructivos Operativos, los cuales se expedirán y pondrán en conocimiento público tomando en consideración las disposiciones establecidas en el presente reglamento.

Artículo 1.1.1.2.- Alcance del Reglamento. El presente reglamento rige la organización, administración y funcionamiento de la Bolsa, las operaciones y actividades que se realicen por conducto de los mercados que esta administra y el sistema de compensación y liquidación administrado por la Bolsa. Así mismo, establece las normas que regulan la organización, administración y funcionamiento de los sistemas de registro de operaciones.

Las modificaciones al presente reglamento deberán ser aprobadas por la Junta Directiva de la Bolsa y autorizadas por la Superintendencia Financiera de Colombia.

Mediante Circular No. 23 del 27 de octubre de 2010 se expidió la Circular Única de BMC Bolsa Mercantil de Colombia S.A. que unifica las disposiciones expedidas por la entidad que desarrollan su reglamento.

Manuales de funciones y procedimientos financieros de la Entidad, como son lista de Verificación Soportes de Pago A1-S4-FO-25, control trámite interno de una cuenta A1-S4-FO-07, reporte de cuenta por pagar del SIIF – Nación y verificación de Controles Reporte de Obligación en el Sistema SIIF - Nación / Libro de Control.

Artículo 879 de la Ley 633 de 2000, Exenciones del GMF. Se encuentran exentos del Gravamen a los Movimientos Financieros: 3. Las operaciones que realice la Dirección del Tesoro Nacional, directamente o a través de los órganos ejecutores, incluyendo las operaciones de reporto que se celebren con esta entidad y el traslado de impuestos a dicha Dirección por parte de las entidades recaudadoras.

Parágrafo. El Gravamen a los Movimientos Financieros que se genere por el giro de recursos exentos de impuestos de conformidad con los tratados, acuerdos y convenios internacionales suscritos por el país, será objeto de devolución en los términos que indique el reglamento.

1	1
2	2
3	3
4	4
5	5
6	6
7	7
8	8
9	9
10	10
11	11
12	12
13	13
14	14
15	15
16	16
17	17
18	18
19	19
20	20
21	21
22	22
23	23
24	24
25	25
26	26
27	27
28	28
29	29
30	30
31	31
32	32
33	33
34	34
35	35
36	36
37	37
38	38
39	39
40	40
41	41
42	42
43	43
44	44
45	45
46	46
47	47
48	48
49	49
50	50
51	51
52	52
53	53
54	54
55	55
56	56
57	57
58	58
59	59
60	60
61	61
62	62
63	63
64	64
65	65
66	66
67	67
68	68
69	69
70	70
71	71
72	72
73	73
74	74
75	75
76	76
77	77
78	78
79	79
80	80
81	81
82	82
83	83
84	84
85	85
86	86
87	87
88	88
89	89
90	90
91	91
92	92
93	93
94	94
95	95
96	96
97	97
98	98
99	99
100	100

Decreto 2418 de 2013, Artículo 6. *Retención en la fuente en los ingresos por concepto de comisiones en el sector financiero.* Los pagos o abonos en cuenta que se efectúen a las entidades sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia que correspondan a comisiones estarán sujetas a una tarifa de retención en la fuente del once por ciento (11.0%). En el caso de comisiones por concepto de transacciones realizadas en bolsa la tarifa de retención en la fuente aplicable será del tres por ciento (3.0%).

Como criterio para las revisiones al tema de vigilancia electrónica se tendrán en cuenta las condiciones técnicas, financieras y jurídicas plasmadas en los Contrato No. 012 y 326 de 2016, en lo referente a la cláusula vigésima octava "Supervisión", cláusula trigésima séptima "Documentos del Presente Contrato" particularmente "b. Los estudios previos de conveniencia y oportunidad y sus anexos" y "d. Ficha Técnica de Producto". Así mismo se considerará lo referido en la normatividad que rige a las Entidades Estatales y los servidores públicos sobre el cumplimiento de condiciones estipuladas en la contratación pública y el deber de alcanzar los objetivos y las metas de la Entidades Estatales, el Plan Nacional de Desarrollo y suplir las necesidades.

Ficha Técnica SVE que establece los parámetros de suministro de bienes y servicio que debe ser cumplido por los comitentes vendedores.

Cláusulas contractuales del Contrato Interadministrativo con FONADE No. 216144 de 2016, aspectos presupuestales y financieros del mismo; las Cláusulas de los Contratos No. 012 y 326 de 2016 y los demás que se incluyen en la muestra dentro del presente documento.

Los artículos 1 y 2 de la Ley 80 de 1993, los contratos que celebre la USPEC, se rigen por lo dispuesto en la Constitución Política de Colombia, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en concordancia con las leyes 1150 de 2007, Ley 1474 de 2011, Decreto 1510 de 2013, Decreto 1082 de 2015 y los Decretos y las demás disposiciones que los reglamenten, complementen, adicionen o modifiquen.

De conformidad con lo normado en el Numeral 12 del Artículo 25 de la Ley 80 de 1993, y el Artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015.

Estudios previos para contratar la prestación del servicio de alimentación mediante el suministro de alimentos a través del Sistema de Ración para la población privada de la libertad recluida en los establecimientos de reclusión del orden nacional, en los centros de reclusión militar y/o en las estaciones de policía a cargo del INPEC.

Y dado que la naturaleza jurídica de la USPEC la ubica dentro de las entidades a que se refiere el artículo 2º de la Ley 80 de 1993, y que no existe norma de rango legal que la exima de la aplicación del Estatuto de Contratación de la Administración, acorde con lo dispuesto por el artículo 160 del Decreto 1510 de 2013, se hace necesario contar con un

✱

ON



Manual de Contratación, en el que se establecen los procesos y procedimientos internos y las personas a cargo, para llevar a cabo la actividad contractual conforme a las reglas constitucionales, legales y reglamentarias aplicables y vigentes. MANUAL DE CONTRATACIÓN, Código: M3-MA-01, Versión: 03, Vigencia: 10/11/2014.

Así mismo, Interventoría: De conformidad con el artículo 32 de la ley 80 de 1993, se trata de aquellos contratos que tienen por objeto el control, la vigilancia, dirección y supervisión de un contrato principal de cualquier clase, de conformidad con los términos del mismo. El interventor tiene a su cargo las mismas obligaciones de un supervisor y aquellas otras que cada contrato designe para el efecto. MANUAL DE SUPERVISIÓN E INTERVENTORIA, Código: M3-MA-02, Versión: 02, Vigencia: 25/04/2016.

Resolución No. 00195 del 17-03-2015, Manual Específico de Funciones y competencias laborales para los empleos de la planta de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC.

2.2.1 *Objetivo específico 1*

Artículo 14 de la Resolución 2674 de 2013. Prácticas higiénicas y medidas de protección. Todo manipulador de alimentos debe adoptar las prácticas higiénicas y medidas de protección que a continuación se establecen: 1. Mantener una estricta limpieza e higiene personal y aplicar buenas prácticas higiénicas en sus labores, de manera que se evite la contaminación del alimento y de las superficies de contacto con este.

Manual de manipulación de alimentos para servicios de alimentación en establecimientos penitenciarios y carcelarios del orden nacional, se establecen los lineamientos para la manipulación de alimentos para servicios de alimentación aplicable en establecimientos penitenciarios y carcelarios del orden nacional

2.2.2 *Objetivo específico 2*

Artículo 1 de la Resolución No. 02642 del 26 de marzo de 2009 de la Dirección General del INPEC, reglamenta la aplicación de los mecanismos de Vigilancia Electrónica como medio de Control de la prisión domiciliaria y demás normas que los modifiquen o adicionen.

2.2.3 *Objetivo específico 3*

Artículo 2.2.1.12.2.9 del Decreto 204 de 2016, Operación y mantenimiento de bienes. La operación de los bienes dotados por la USPEC al INPEC y de los bienes adquiridos con anterioridad, corresponde al INPEC con excepción de las plantas de tratamiento de Agua Potable y Residual que hacen parte de la misionalidad de la USPEC.

Artículo 2.2.1.12.4.1 del Decreto 204 de 2016, Priorización de bienes, obras y servicios. De conformidad con el plan de necesidades remitido por el INPEC para la elaboración



del anteproyecto de presupuesto de la siguiente vigencia fiscal, la USPEC formulará los proyectos respectivos y definirá el alcance de la intervención.

Artículo 2.2.1.12.4.2 del Decreto 204 de 2016, Entrega de obras, bienes y servicios. Finalizados los contratos celebrados por la USPEC y recibidas a satisfacción las obras, bienes o servicios... la USPEC formalizara su entrega al director del establecimiento de reclusión correspondiente mediante acta, la cual se firmara por el representante de la institución, el supervisor o interventor, el contratista y el director del establecimiento de reclusión.

Artículo 2.2.1.12.4.1 del Decreto 204 de 2016. Priorización de bienes, obras y servicios. De conformidad con el plan de necesidades remitido por el INPEC para la elaboración del anteproyecto de presupuesto de la siguiente vigencia fiscal, la USPEC formulará los proyectos respectivos y definirá el alcance de la intervención.

Artículo 2.2.2.3.9.3 del Decreto 1076 de 2015. Contingencias ambientales. Si durante la ejecución de los proyectos obras, o actividades sujetos a licenciamiento ambiental o plan de manejo ambiental ocurriesen incendios, derrames, escapes, parámetros de emisión y/o vertimientos por fuera de los límites permitidos o cualquier otra contingencia ambiental, el titular deberá ejecutar todas las acciones necesarias con el fin de hacer cesar la contingencia ambiental e informar a la autoridad ambiental competente en un término no mayor a veinticuatro (24) horas.

La autoridad ambiental determinará la necesidad de verificar los hechos, las medidas ambientales implementadas para corregir la contingencia y podrá imponer medidas adicionales en caso de ser necesario.

Las contingencias generadas por derrames de hidrocarburos, derivados y sustancias nocivas se registrarán además por lo dispuesto en el Decreto 321 de 1999 o la norma que lo modifique o sustituya.

Artículo 2.2.2.3.1.3 del Decreto 1076 de 2015. Concepto y alcance de la licencia ambiental. La licencia ambiental, es la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de un proyecto, obra o actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje; la cual sujeta al beneficiario de esta, al cumplimiento de los requisitos, términos, condiciones y obligaciones que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección.

Artículo 41 del Decreto 3930 de 2010. Requerimiento de permiso de vertimiento. Toda persona natural o jurídica cuya actividad o servicio genere vertimientos a las aguas superficiales, marinas, o al suelo, deberá solicitar y tramitar ante la autoridad ambiental competente, el respectivo permiso de vertimientos.



Acuerdo No. 222 del 4 de mayo de 2016 y Resolución 201 del 13 de junio de 2016, mediante el cual se adopta el manual de Contratación de FONADE. Capítulos I, II, III y IV el manual de contratación del Fondo financiero de Proyectos de Desarrollo FONADE, en los capítulos I, II, III y IV, que establece las disposiciones general, las fases precontractuales, contractuales y ejecución.

2.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA

La Auditoría se adelantó a la ejecución de recursos para infraestructura, vigilancia electrónica y alimentación en la vigencia 2016 y 2017, del 1 de enero de 2016 a 30 de junio de 2017, en la ciudad de Bogotá, y en los ERON distribuidos en el territorio nacional.

La auditoría se enfocó a la evaluación de los siguientes aspectos:

- Alimentación:

Se revisaron los soportes de los pagos realizados en virtud de los contratos de alimentación a la PPL celebrados y ejecutados en 2016 y de las operaciones mercantiles celebradas en 2017 a través de la Bolsa Mercantil de Colombia, a través del Comisionista de Bolsa.

En cuanto a la prestación del servicio de alimentación a la Población privada de la libertad a través del suministro de raciones diarias, se verificó el cumplimiento de las condiciones establecidas en las fichas técnicas, mediante pruebas sustantivas y de cumplimiento en las visitas a los Establecimientos de Itagüí, Apartadó, Medellín, Cóbbita, Villavicencio, Acacías y Florencia.

Adicionalmente, se realizó revisión del rol de seguimiento y supervisión realizado por la USPEC al cumplimiento de las obligaciones contempladas en los contratos y las Fichas Técnicas de Negociación de las Operaciones Mercantiles de la prestación del servicio de alimentación.

- Servicio de Vigilancia Electrónica

Se efectuó examen financiero al rubro destinado a la prestación de los servicios de vigilancia electrónica en 2016 y 2017, teniendo en cuenta que en 2016 la contratación se celebró directamente por la USPEC con el proveedor y para 2017, la USPEC realizó el proceso de contratación a través de la Bolsa Mercantil de Colombia, por medio de operación mercantil, por \$33.497 millones. Se revisaron los soportes de los pagos realizados a los contratistas, dentro del periodo evaluado, la etapa de transición y en general el aspecto financiero de los recursos destinados a este servicio.

Igualmente, se revisó la información relacionada con el proceso de selección del proveedor a través de la BMC para el servicio de Vigilancia Electrónica en 2017 para determinar el cumplimiento de los criterios de selección por parte de la USPEC y que el



objeto adquirido responda a las necesidades planteadas por el INPEC, dentro de los lineamientos del Ministerio de Justicia y del Derecho.

Se analizó además el cumplimiento de las obligaciones contempladas en el contrato 012 de 2016 y operación Mercantil 28075631 tales como la implementación del sistema, la instalación de los dispositivos de monitoreo, el seguimiento a los beneficiarios y las respuestas a las alarmas del sistema.

- Prestación de Servicios en materia de Infraestructura Física:

Teniendo en cuenta las deficiencias del país en infraestructura carcelaria, aspectos que lesionan los derechos humanos y atentan contra los fundamentos y garantías del Estado Social de Derecho, tal como lo ha expuesto la corte constitucional en las sentencias T 153 de 1998 y T 388 de 2013 y la más reciente T-762 de 2015, la auditoría evaluó el cumplimiento de la normatividad y de los principios de coordinación, eficiencia y progresividad en el desarrollo de los siguientes procesos a cargo de las entidades involucradas:

- Formulación y seguimiento de Estándares mínimos
- Identificación, priorización y seguimiento de necesidades en materia de infraestructura
- Diseño y ejecución de obras
- Operación y Mantenimiento de PTAP y PTAR

Para evaluar los procesos mencionados anteriormente, se analizaron los insumos de auditoría relacionados con denuncias, información de obras inconclusas, necesidades insatisfechas, requerimientos de la corte constitucional; tomando una muestra de contratos y/o necesidades en materia de infraestructura.

Igualmente, se revisaron temas como la vigencia de las garantías en los contratos de obra, la obligación de hacerle seguimiento a la ejecución de las obras a cargo de la Entidad Estatal y el inicio de los debidos procesos a los contratistas para buscar el cumplimiento de los fines de la contratación estatal consagrados en el artículo 3 de la Ley 80 de 1993.

En relación con el contrato interadministrativo de Gerencia de proyectos suscrito con FONADE, teniendo en cuenta el avance de ejecución actual desde el punto de vista administrativo, se realizó seguimiento a los recursos.

Desde el punto de vista técnico en el proyecto de mantenimiento se evaluaron los procesos de identificación, priorización de necesidades y definición del alcance de las



obras para los Establecimientos seleccionados anteriormente a partir de las denuncias e insumos.

Para los proyectos de infraestructura se seleccionó el establecimiento de Cómbita dentro del Plan Operativo FONADE-USPEC, de acuerdo con el avance reportado, a fin de evaluar que la documentación técnica entregada por la USPEC estuviera acorde con la caracterización entregada por el INPEC y cumpliera con las características técnicas estipuladas contractualmente con FONADE.

2.4. LIMITACIONES DEL PROCESO

A pesar de que la entrega de la información necesaria para adelantar el proceso auditor fue tardía e incompleta, tal circunstancia dificultó el ejercicio de la auditoría pero no se consideró como limitación a las conclusiones.

2.5. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Conclusión (Concepto): Con Reservas –Incumplimiento Material Adversa

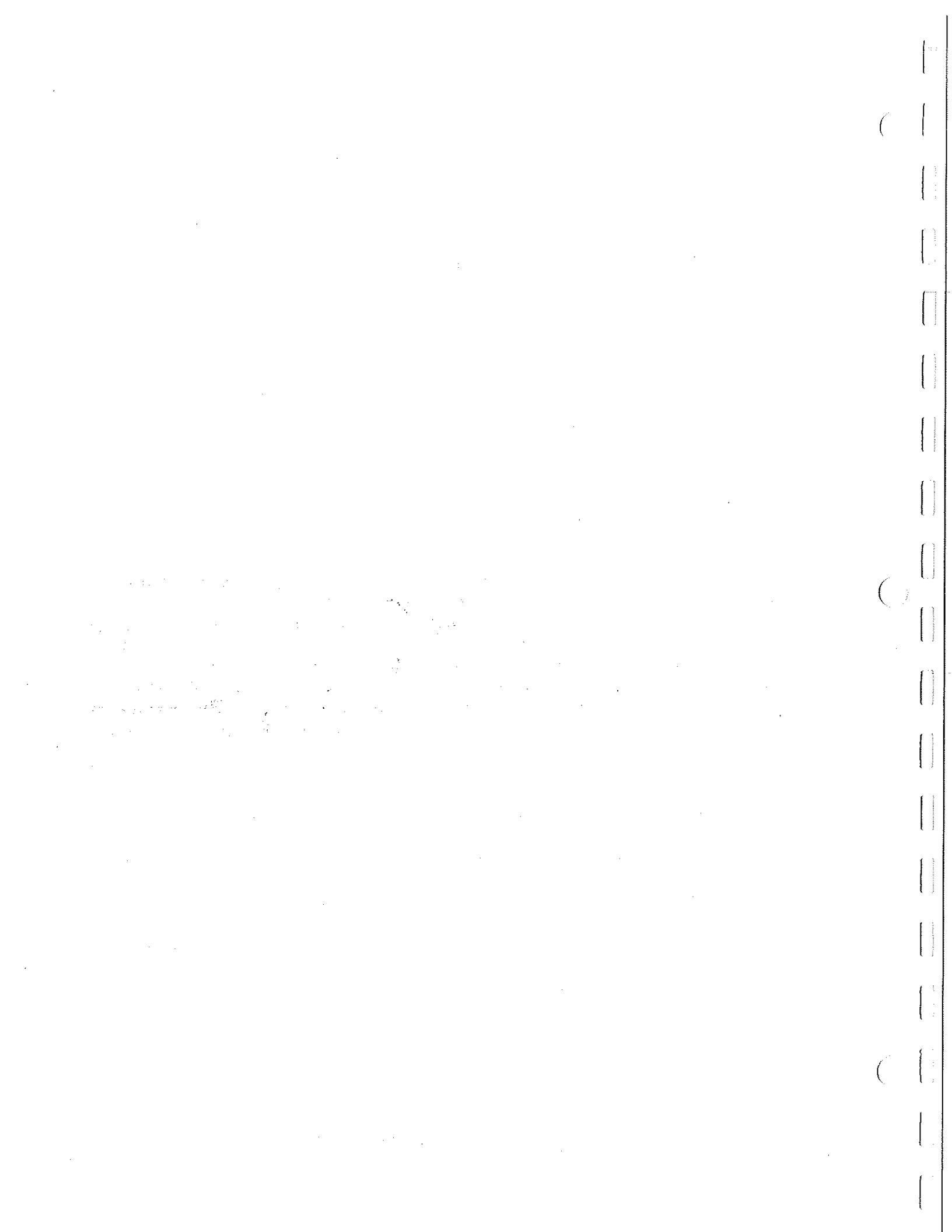
Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que la información acerca de la materia controlada no resulta conforme a los principios de progresividad, eficiencia, economía, eficacia, calidad y oportunidad, en concordancia con los criterios seleccionados.

Es así como dentro del contenido del informe se evidencia que se contraviene el principio de progresividad en materia de alimentación, por cuanto los bienes o servicios que se entregan a la PPL en las nuevas contrataciones, son suministradas en menores condiciones de cantidad y calidad (temperatura, dispensación).

El mismo principio se contraviene en materia de contratación de bienes y servicios, en la medida que las condiciones bajo las cuales se contrata dentro de la Bolsa Mercantil dificultan el ejercicio de las labores de dirección de la actividad contractual, y en el caso específico, las labores de supervisión y seguimiento a la ejecución de las prestaciones.

De igual manera, en materia de infraestructura, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios reconoce un rezago en el cumplimiento de las metas de generación de cupos, situación evidenciada tanto en el control a la ejecución contractual, como en las visitas efectuadas por el Órgano de Control a infraestructura carcelaria reportada como puesta al servicio pero que para la fecha de la auditoría, se encontraba pendiente de recibo y en otros casos, se encontraba en operación sin contar con las condiciones necesarias para su funcionamiento.

En consecuencia la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios no dio cumplimiento a su objeto misional establecido en el artículo 4 del numeral 5 del Decreto 4150 de 2011,



ni a lo ordenado en la sentencia T 762 de 2015, agravándose de esta manera el 55% de hacinamiento que afecta los establecimientos a cargo de las entidades nacionales involucradas.

En cuanto al servicio de vigilancia electrónica se evidenció que además de que el servicio contratado solo cubre a un porcentaje aproximado del 10% del total de la población con medidas de aseguramiento o penas privativas de la libertad extramurales, la capacidad operativa del INPEC para efectuar monitoreo y seguimiento a las alarmas generadas por el sistema de Vigilancia Electrónica es mínimo, frente a la insuficiente disponibilidad de personal de custodia y vigilancia para realizar verificaciones de campo. Las mismas dificultades de seguimiento y dirección contractual se detectaron en la ejecución de la operación mercantil donde se seleccionó al operador del sistema de vigilancia electrónica.

Para efectos de establecer la procedencia de estos tipos de concepto, es necesario precisar los resultados en el cuadro siguiente:

Cuadro N° 01
Incumplimiento material

OBJETIVO	Proyecto, o recurso o presupuesto	TOTAL HALLAZGOS				ANÁLISIS DE INCUMPLIMIENTOS SIGNIFICATIVOS
		A	D	F	P	
Objetivo 1		6	0	0	0	Negociación en Bolsa sin la supervisión contractual por parte de la entidad contratante.
Objetivo 2		19	0	0	0	Negociación en Bolsa no permite el adecuado control de recursos públicos ni a modificaciones contractuales.
Objetivo 3		25	0	0	0	Entidades involucradas no coordinan esfuerzos; dificultad de entidad responsable para efectuar recabros en temas a su cargo.
Objetivo 4		3	0	0	0	Mecanismos de control inadecuados e ineficientes.

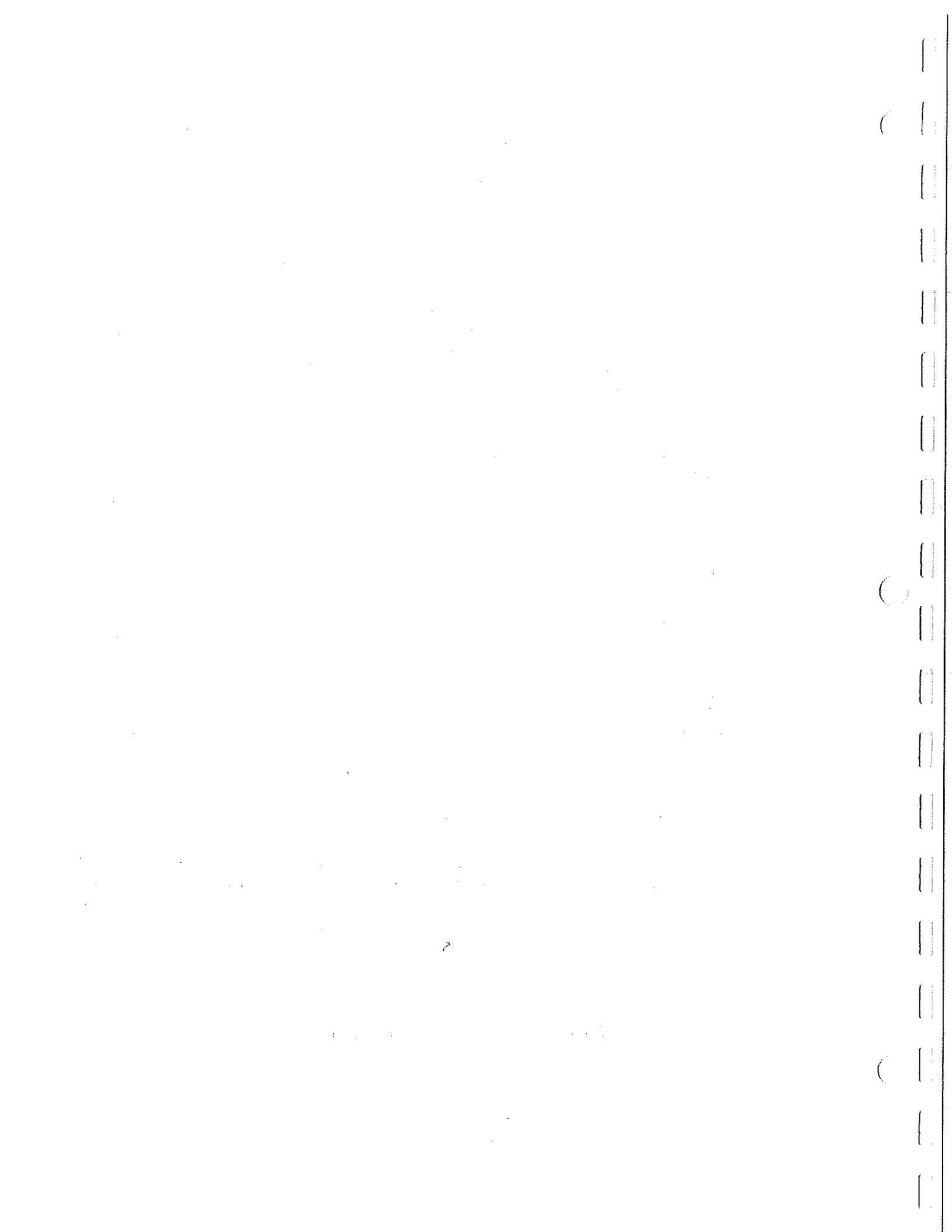
Fuente: Equipo auditor

Objetivo específico 1

Evaluar el cumplimiento de la USPEC en la gestión eficiente y oportuna del suministro de alimentación a la población privada de la libertad a cargo del INPEC, así como en la coordinación de sus actividades con el Ministerio de Justicia y del Derecho e Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, bajo indicadores de calidad, economía y progresividad.

Desarrolladas las visitas a los establecimientos de reclusión del orden nacional ERON, se estableció que existen deficiencias en la infraestructura para la elaboración de alimentos, la cual posee un rezago importante, en razón a que las estructuras físicas no cumplen la normatividad sanitaria vigente en cuanto a pisos, techos, paredes, equipos y utensilios para la elaboración de alimentos.

OK



Adicionalmente, algunos de los operadores del servicio de alimentación como el operador que tiene a su cargo los establecimientos de la zona Sur del Valle de Aburrá y Apartadó no cumplen lo contemplado en la FTN, los gramajes están por debajo de lo contratado y la obligación de suministrar alimentos a la PPL reclusa en estaciones de Policía, no se lleva a cabo de manera oportuna, ni en las condiciones de calidad contratada.

En el establecimiento EPMSC Acacias se tuvo conocimiento de reiterativas deficiencias en el suministro de alimentación, particularmente lo relacionado con incumplimiento de horarios, gramajes y deficiente calidad, junto con incumplimiento de compromisos suscritos en las actas COSAL.

En cuanto a los gramajes de las raciones de alimentación diaria, se evidenció que durante la negociación se realizaron ajustes disminuyendo los mismos, por lo que las raciones contratadas se adquirieron a menor valor, pero corresponden a menores cantidades de las contratadas en 2015, por lo que los operadores de cada servicio en los diferentes establecimientos de reclusión, han optado por mantener los anteriores gramajes para evitar desobediencias y contratiempos con la PPL; sin embargo, se genera el riesgo de cobros por las diferencias en cantidades, al momento de liquidar los contratos.

Objetivo específico 2

Evaluar el cumplimiento de las entidades involucradas, en la eficiente y oportuna puesta a disposición de los Sistemas de Vigilancia Electrónica (SVE) que atienden población privada de la libertad a cargo del INPEC, así como la coordinación de las actividades sobre el particular entre el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC, bajo indicadores de eficacia y progresividad.

En la verificación del cumplimiento de la prestación del servicio de vigilancia electrónica se determinaron observaciones relacionadas con la selección del nuevo proveedor, deficiencias en el contenido de la Ficha Técnica de Negociación, modificaciones en los precios unitarios con posterioridad a la adjudicación, debilidades en la puesta en marcha del servicio a cargo del nuevo contratista, entre otras que afectaron los resultados de la evaluación de este objetivo.

Objetivo específico 3

Evaluar el cumplimiento de la función de definición de los lineamientos de infraestructura requeridos, la ejecución oportuna y eficiente de los proyectos de infraestructura necesarios para la gestión penitenciaria y carcelaria, así como la coordinación de las actividades entre el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Instituto Nacional

Penitenciario y Carcelario INPEC y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC, bajo indicadores de eficacia y progresividad.

En la evaluación de este objetivo se evidenciaron incumplimientos relacionados con la prestación del servicio de suministro de agua potable y tratamiento de aguas residuales de los ERON, desatendiendo lo ordenado por las sentencias T 388 de 2013 y T 762 de 2015, generando riesgo para la salud de la PPL y de imposición de sanciones por parte de autoridades sanitarias y ambientales.

Así mismo, se verificó que se vertieron aguas residuales generadas en establecimientos, generando contaminación al entorno lo que dio lugar a sanciones por parte de las autoridades ambientales, y cancelación de multas por \$237,5 millones y de \$224,2 millones respectivamente. Adicionalmente, se celebraron contratos para operar PTAR y PTAP en establecimientos que no lo requerían por estar conectados a estos servicios con empresas municipales que garantizan la calidad de las aguas suministradas.

En materia de infraestructura física se evidenció que la respuesta a los planes de necesidades del INPEC no ha sido oportuna, incumpliendo lo ordenado en la sentencia T-762 de 2015 y lo establecido en el numeral 5 del artículo 4 del Decreto 4150 de 2011, mediante el cual se crea la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, como se detalla en el presente informe. El rezago en el cumplimiento de las metas de generación de cupos, se agrava con la decisión de ejecutar los recursos destinados para ampliación y mantenimiento de infraestructura a través del contrato interadministrativo 216144 suscrito con FONADE, que pospone nuevamente la puesta en marcha de los planes de mantenimiento de los establecimientos de reclusión.

La mora de la USPEC en la puesta en marcha del Plan de Mantenimiento, así como en la solución oportuna de los requerimientos de reparaciones locativas y atención de necesidades prioritarias en materia de infraestructura, han motivado a que el INPEC, careciendo de competencia legal para ello, destine recursos propios y celebre convenios con entidades territoriales, con el fin de intervenir la infraestructura de los Establecimientos de reclusión, lo que además de generar posible extralimitación de funciones, lleva a que se puedan estar efectuando duplicidad de inversiones.

Además, tampoco se ha dado aplicación al principio de coordinación entre la USPEC e INPEC, liderada por el Ministerio de Justicia, establecida en los artículos 2.2.1.12.3.1, 2.2.1.12.3.2, 2.2.1.12.3.3 y 2.2.1.12.3.4 del Decreto 204 de 2016, afectando la verificación del estado de la ejecución de las competencias a cargo de cada Entidad.

Objetivo específico 4

Evaluar si el Sistema de Control Interno de las actividades priorizadas cumple con los indicadores de eficiencia y efectividad previstos en el instrumento diseñado por la CGR para tal fin, conforme los principios Constitucionales y legales de Control Interno.

(

)

(

)

(

)

(

)

(

)

(

)

(

)

(

)

(

)

(

)

En la verificación de los riesgos y controles de los procesos evaluados se evidenció que las Entidades no han identificado riesgos inherentes a la prestación de los servicios de alimentación, vigilancia electrónica e infraestructura, por lo tanto no han implementado controles que les permita minimizar riesgos y mejorar la eficiencia y efectividad en la atención de las necesidades de la Población Privada de la Libertad.

La evaluación del control interno por componentes, arrojó un resultado de 3,0 puntos que lo ubica en el rango de **Inadecuado**, por lo que el riesgo combinado es **Alto**, el riesgo de Fraude también es **Alto** y la calificación de la efectividad del diseño de los controles, para los riesgos identificados arrojó un resultado de 2,143, que equivale a **Inadecuado**. En la fase de ejecución y con base en los resultados que se incluyen en el presente informe como hallazgos de auditoría, la matriz arrojó una calificación de 2,562, que lo ubica en un rango de **Ineficiente**.

2.6. RELACIÓN DE HALLAZGOS

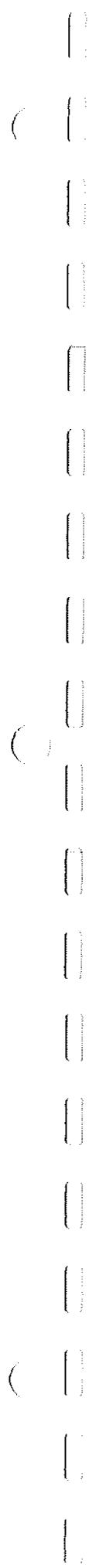
Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República constituyó sesenta y nueve (69) hallazgos administrativos de los cuales 11 tienen presunta incidencia fiscal por \$1.802.425.600, 50 con presunta incidencia disciplinaria, 7 con presunta incidencia penal y 1 beneficio de auditoría por \$2,7 millones.

Detalle hallazgos fiscales

Hallazgo	Cuantía
29	\$461.870.521
30	\$337.916.146
32	\$400.222.311
34	\$9.085.490
35	\$8.419.668
38	\$17.985.567
39	\$28.197.684
44	\$187.600.000
54	\$96.464.446
56	\$232.425.803
57	\$22.237.964
Total	\$1.802.425.600

2.7. PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad deberá elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas





administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe. Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances del mismo, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de veinte (20) días hábiles siguientes al recibo de este informe.

La Contraloría General de la República evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por las entidades para eliminar las causas de los hallazgos detectados en esta auditoría, según lo establecido en la Resolución Orgánica que reglamenta el proceso y la Guía de auditoría aplicable vigentes.

Bogotá, D. C,

IVONNE DEL PILAR JIMENEZ GARCIA

Contralora Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad

Aprobó: Luis Francisco Balaguera – DVF CDSDJS
Revisó: Gabriel Andrés Hilarión Amaya – Supervisor Auditoría
Elaboró: Equipo Auditor



3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1. OBJETIVO ESPECIFICO 1

Evaluar el cumplimiento de la USPEC en la gestión eficiente y oportuna del suministro de alimentación a la población privada de la libertad a cargo del INPEC, así como en la coordinación de sus actividades con el Ministerio de Justicia y del Derecho e Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, bajo indicadores de calidad, economía y progresividad.

Hallazgo N°1. Instalación medidores servicios públicos.

Los numerales 30 y 31 de las obligaciones del Comitente Vendedor, de la Ficha Técnica de Negociación compra de bienes, productos y/o servicios de características técnicas uniformes y de común utilización, para la prestación del servicio de alimentación, mediante el suministro de alimentos por el sistema de ración, para la PPL reclusa en los establecimientos de reclusión del orden nacional, en los centros de reclusión militar y/o en las estaciones de policía a cargo del INPEC, señalan la obligación a cargo del comitente vendedor de instalar medidores debidamente calibrados y certificados que permitan verificar el consumo de los diferentes servicios públicos destinados para las áreas de prestación del servicio de alimentación, en un término no mayor a cuarenta y cinco (45) días hábiles contados a partir del acta de inicio, asumiendo los costos correspondientes y realizando mensualmente los pagos al establecimiento de los consumos del servicio de gas, luz y agua con base en las facturas de cobro del servicio emitidas por las ESP respectivas.

Analizada la información entregada por el INPEC, se determinó que a 28 de agosto de 2017, en las Regionales Central, Occidente, Norte, Oriente, Noroeste, y Viejo Caldas existen comitentes vendedores que no han cumplido con lo establecido en las obligaciones citadas, encontrándose sin instalar 36 medidores de Acueducto, 32 medidores de Energía Eléctrica y 22 medidores de Gas, no obstante existe requerimiento por parte de los comitentes compradores.

Esta situación evidencia deficiencias de seguimiento respecto a las comunicaciones y exigencias de cumplimiento de la ejecución contractual de los numerales 30 y 31 de la ficha técnica de negociación, lo que está ocasionando que la USPEC devuelva a los Comitentes Vendedores las facturas por falta del requisito "pago de servicios públicos". Igualmente, se está incumpliendo el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, generando riesgo de incumplimiento en el suministro de alimentación a la PPL.

De otro lado, se evidenció que los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios de Pasto, Tumaco, Cali, San Gil, San Vicente de Chucuri y Girón; no presentaron al INPEC, información relacionada con la instalación de los medidores de servicios públicos.

Respecto al incumplimiento por parte de los Comitentes Vendedores del numeral 31, el INPEC; informó que se está actualizando los valores pagados por los comitentes vendedores durante los meses de abril, mayo, junio, julio, agosto y septiembre del 2017, correspondiente al consumo de los servicios públicos de Agua (incluyendo alcantarillado público y aseo), energía eléctrica (incluyendo alumbrado público) y Gas, en los establecimientos del INPEC.

Respuesta de la entidad

La USPEC manifestó que algunos comitentes vendedores no han podido atender la obligación por condiciones de infraestructura, pero que no obstante tales contratistas vienen pactando un porcentaje acordado de las facturas de los servicios públicos de cada establecimiento. Adicionalmente se aporta evidencia sobre los requerimientos hechos por la USPEC a los comisionistas de bolsa que los representan en la negociación, para que requieran a sus contrapartes en la negociación.

Análisis de la respuesta

Si bien es cierto, los contratistas no han cumplido, si hay evidencia de seguimiento por parte de la USPEC por lo que se acepta parcialmente los argumentos de la entidad y se retira la connotación disciplinaria.

Hallazgo N°2. Cumplimiento Minuta Patrón de Alimentación. (D)

El anexo número 14 de la Ficha Técnica de Negociación FTN, denominado Minuta Patrón, establece los tipos de comida, componentes, intercambios y cantidades mínimas a entregar para el suministro de alimentación mediante ración a la Población Privada de la Libertad -PPL, en el cual se establecen cantidades mínimas para dar cumplimiento al aporte nutricional requerido por la PPL en el desayuno, almuerzo y cena.

Dentro de las pruebas efectuadas por el equipo auditor, el día 25 de octubre de 2017 se adelantó una verificación al servicio de alimentación en el EPC La Paz en Itagüí, donde el operador del servicio de alimentación es la Unión Temporal Suministros y Alimentos 2017. De las pruebas ejecutadas se encontraron valores de 135gr, 157gr y 163gr de cereal (arroz), frente al valor contratado que debe ser de mínimo 160 gr.

Así mismo, al verificar el peso del plátano se encontraron gramajes de 54 gr, 57gr, y 60gr respectivamente, frente a un requerimiento contractual de 70 gr. Del examen realizado a los desayunos suministrados para la PPL recluida en las Estaciones de Policía de la zona sur del Valle de Aburrá, no coincide con lo establecido en los gramajes contratados ni con el menú del día, y se envía sin bebida ni fruta.

Situación similar se evidenció en visita realizada el 26 de octubre de 2017 al establecimiento de Reclusión de mujeres de Manizales, donde el operador del servicio de alimentación es el contratista Proalimentos Liber S.AS, concluyendo que realizadas pruebas de gramaje en cuatro muestras para alimentos como cereal y proteína solo una cumplió los estándares de gramaje y las otras tres estuvieron por debajo de la minuta patrón para las dietas femeninas.

La situación anteriormente descrita, evidencia incumplimiento de las obligaciones a cargo del comitente vendedor, las cuales afectan la prestación del servicio de alimentación a la PPL, por cuanto se modifican los contenidos mínimos nutricionales, lo cual genera inconformidades que se reflejan en interposición de derechos de petición, quejas y tutelas que generan vulneración del derecho a la alimentación de la población privada de la libertad a cargo del Estado y riesgo de los recursos públicos.

Estos hechos se presentan por falta de seguimiento y control al cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de los operadores del servicio de alimentación, en cumplimiento del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, así como incumplimiento en el artículo 4 de la Ley 80 de 1993, pues según se evidenció, algunos operadores incumplen lo establecido en la FTN, minuta patrón, definida para suplir la necesidad de alimentación de la PPL y en ocasiones entregan menores cantidades de las contratadas, lo que conlleva a que no en todos los casos se brinde la alimentación contratada y cancelada.

Respuesta de la entidad

"En atención a las observaciones realizadas frente al servicio de alimentación del Establecimiento de ITAGUI y una vez revisada el acta COSAL correspondiente al mes de Octubre (Anexo 17.1), en donde se evidencio que el comitente vendedor suministro gramajes por debajo de lo establecido en la minuta patrón, misma situación que se presentó durante la visita de la contraloría el 25 de octubre del 2017, por los hallazgos reportados anteriormente esta dependencia emitió requerimiento a la Unión Temporal Suministros y Alimentos 2017 por medio de oficio E-2017-021592 (Anexo 17.2).

Con respecto a las observaciones realizadas al servicio de alimentación de RM Manizales, me permito informar que una vez revisadas las actas COSAL de los meses de julio y agosto (Anexo 17.3) se observó que el comitente vendedor Proalimentos Liber S.A.S suministro gramajes por debajo de lo establecido en la minuta patrón, por lo anterior la USPEC emitió requerimiento al comitente vendedor por medio del oficio E-2017-021589 (Anexo 17.4).

Por último y con el fin de dar respuesta a las observaciones realizadas con respecto a bajos gramajes suministrados en las estaciones de policía de la zona sur del Valle de Abura, la USPEC emitió requerimiento al comitente vendedor UT Suministros y Alimentos 2017 a través del oficio con radicado E-2017-020393 (Anexo 17.5), es de anotar que la Ficha técnica de negociación establece el debido proceso; razón por la

cual el pronunciamiento de los comitentes vendedores se encuentra en proceso de revisión y análisis por parte del equipo técnico de alimentación, considerando las acciones realizadas a través del comitente vendedor. De acuerdo a los análisis de dichas acciones, el caso se llevará a comité de seguimiento, para efectuar o no el trámite correspondiente al numeral 10 de la Ficha Técnica de Negociación."

Análisis de la respuesta

La entidad acepta la observación, y ratifica los hallazgos de este ente de control, informando que se encuentran en un debido proceso y no se tiene conclusión aun.

Hallazgo N°3. Suministro de alimentos PPL reclusa en Estaciones de Policía. (D)

Realizadas las visitas a los servicios de alimentación para la PPL ubicados al sur de la ciudad de Medellín, y en el municipio de Apartadó - Antioquía, se estableció que el contratista denominado Unión Temporal Suministros y Alimentos 2017, no cumple la obligación establecida en el numeral IX de la Ficha Técnica de Negociación denominada "obligaciones del comitente vendedor" particularmente las obligaciones 36 y 37 de suministrar alimentación a la PPL que se encuentra reclusa en las estaciones de policía de las jurisdicciones inicialmente mencionadas, los cuales tienen ya definida su situación jurídica y que en las actuales condiciones de hacinamiento no han podido ser trasladados a reclusión intramural en establecimientos carcelarios a cargo del INPEC.

Se constató que para la entrega de dichas raciones no media un parte oficial escrito de la cantidad de PPL del día, y el suministro de alimentos no se hace en los lugares de reclusión temporal de los PPL, siendo uniformados de la fuerza pública quienes se desplazan a recoger las raciones de alimentación (desayuno, almuerzo y cena) para llevarlas en un mismo momento hasta las estaciones, lo cual genera que los alimentos pasen varias horas expuestos a altas temperaturas antes de ser consumidos, con el riesgo de contaminarse y causar enfermedades de origen alimentario.

La situación anteriormente descrita se presenta por ausencia de controles en el suministro de alimentación para la PPL, y de un seguimiento preciso a las obligaciones de los contratistas del servicio de alimentación, lo que genera que estos internos no reciban en condiciones de calidad y oportunidad las raciones contratadas, en cumplimiento del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

De igual manera, se evidencia incumplimiento del artículo 4 de la Ley 80 de 1993, por lo que tiene una presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la entidad

"La USPEC recibió el oficio 501-EPCPAZ-AYT-008663 enviado desde la subdirección del establecimiento y la dirección de Atención y Tratamiento en donde se da traslado de los posibles incumplimientos generados en la operación de suministro de alimentos a la

PPL, a partir de este oficio se emitió el oficio E-2017-020393 (ver anexo 18.2) con requerimiento relacionado con el reporte de bajo gramaje en algunos componentes en el menú, de igual manera se emitió el oficio E-2017-011014 (ver anexo 18.1) en el cual se solicita información de posible Enfermedad Transmitida por Alimentos ETA en la estación de policía de Candelaria en Medellín, sobre la observación No 18 relacionado en el presente documento se emitió el oficio E-2017-021593 (ver anexo 18.3)

Todo lo anterior se encuentra en revisión y análisis por parte del equipo técnico especializado de la subdirección de suministro de servicios, por lo que según las evidencias allegadas (registros fotográficos y documentación del plan de mejora realizado), se tomara la decisión de realizar la aplicación o no, según lo establecido en la Ficha Técnica de Negociación en su numeral 10, y se llevara a comité de seguimiento para la respectiva tasación."

Análisis de la respuesta

La entidad acepta la observación, e informa que se hicieron los respectivos requerimientos y que se encuentran en debido proceso. La connotación se mantiene por las deficiencias en las labores de supervisión.

Hallazgo N°4. Calidad de alimentos EPMSC Acacias (D)

La contaminación de los alimentos es una consecuencia directa de posibles deficiencias sanitarias durante las actividades de elaboración, manipulación, transporte, almacenamiento y las condiciones en que son suministrados al consumidor final.

En este sentido, el artículo 18 de la Resolución 2674 de 2013 establece que *"...todo el proceso de fabricación del alimento, incluyendo las operaciones de envasado y almacenamiento, deben realizarse en óptimas condiciones sanitarias, de limpieza y conservación y con los controles necesarios para reducir el crecimiento de microorganismos y evitar la contaminación del alimento..."*.

La Secretaría de Salud Departamental del Meta, a solicitud de la Defensoría del Pueblo, realizó en el mes de septiembre de 2017 análisis microbiológicos en seis (6) muestras de alimentos listos para el consumo que se encontraban en fiambreras de los internos, en el servicio de alimentación del establecimiento de reclusión denominado EPMSC Acacias, el cual es operado desde el mes de abril de 2017 por el consorcio Alikard.

Los resultados arrojaron que cuatro (4) muestras en alimentos como Ensalada de tomate y repollo, carne guisada y carne molida, no cumplieron los parámetros microbiológicos establecidos en la normatividad sanitaria vigente, detectando el laboratorio de Salud Pública del Meta valores por fuera de rango en *Coliformes totales*, *Coliformes fecales* y recuento de *microorganismos mesófilos* considerados todos estos como agentes patógenos nocivos para la salud de los consumidores.

La situación anteriormente descrita se configura por deficiencias en las condiciones sanitarias de las áreas de preparación y debilidades en las actividades de manipulación de alimentos, lo que puede derivar en la aparición de enfermedades de origen alimentario.

La situación anteriormente descrita se presenta por ausencia de controles por parte de la USPEC y del Comisionista comprador en el suministro de alimentación para la PPL, y de un seguimiento oportuno al cumplimiento de las obligaciones por parte de los contratistas del servicio de alimentación, lo que genera que estos internos no reciban en condiciones de calidad y oportunidad las raciones contratadas, incumpliendo el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

De igual manera, se evidencia incumplimiento del artículo 4 de la Ley 80 de 1993, por lo que tiene una presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la entidad

En relación a las observaciones de la Contraloría General de la República en el establecimiento EPMSC ACACIAS, en donde reporta los análisis microbiológicos realizados el 19 de septiembre del 2017 por parte de la Secretaría de Salud Departamental del Meta (Ver anexo 19.1), a solicitud de la Defensoría del Pueblo, en donde se reportaron seis (6) muestras de alimentos listos para el consumo que se encontraban en fiambreras de los internos, en donde los resultados arrojaron que cuatro (4) muestras en alimentos como ensalada de tomate y repollo, carne guisada y carne molida, no cumplieron con los parámetros microbiológicos establecidos en la normativa sanitaria vigente, en donde el laboratorio de Salud Pública del Meta reportó valores por fuera del rango en Coliformes totales, Coliformes fecales y recuento de microorganismos mesófilos.

Por lo anterior se realizó requerimiento al comitente vendedor mediante oficio E-2017-019165 (Ver anexo 19.2) en donde se solicitó el material probatorio (documentos, registros fotográficos y plan de mejora) con el fin de realizar la confrontación y evidenciar las acciones correctivas en razón a los posibles hallazgos generados, el comitente vendedor CONSORCIO ALIKAR, allegó los últimos resultados de laboratorio realizados (Ver anexo 19.3) a manipuladores de alimentos, producto terminado, ambientes y superficies, en donde el laboratorio oficial autorizado ASEBIOL SA reporta un cumplimiento en todos los ítems relacionados.

Adicionalmente el comitente vendedor expone que el técnico del área de salud el día 19 de septiembre del 2017, fecha a la cual se realizó el muestreo por parte de la Secretaría de Salud del Meta, no realizó el respectivo aviso, en razón a que el MANUAL DE TOMA DE MUESTRAS DE ALIMENTOS Y BEBIDAS PARA ENTIDADES TERRITORIALES DE SALUD del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos –INVIMA (Ver anexo 19.4), en su numeral 4.1 ítem b, establece que en caso de que el interesado o propietario del establecimiento requiera una contramuestra para ser analizada en el

laboratorio, el funcionario de la ETS tomara las unidades de la contramuestra al mismo tiempo y de la misma forma que la muestra tomada para el análisis en el laboratorio oficial (número de unidades, lote, temperatura, etc.).

Por otro lado la toma de muestra se realizó en áreas externas al servicio de alimentación, es decir en patios, áreas en donde por razones de seguridad del INPEC, el comitente vendedor no tiene acceso y por lo cual pierde la custodia de los alimentos, adicionalmente los productos son susceptibles a una inadecuada manipulación por parte del personal repartidor y de la población beneficiaria, afectando la veracidad de las muestras tomadas, haciendo énfasis en este punto nuevamente a una irregularidad en el procedimiento realizado por el técnico del área de salud en razón a que el MANUAL DE TOMA DE MUESTRAS DE ALIMENTOS Y BEBIDAS PARA ENTIDADES TERRITORIALES DE SALUD del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos –INVIMA, en su numeral 3.1 CRITERIOS MINIMOS, establece que durante la toma de muestras deben existir las mayores precauciones de asepsia, al igual de diligenciar correctamente la documentación (Acta de Toma) que acompaña la toma de la muestra, acta la cual el técnico de la secretaria de salud debe dejar copia.

Igualmente el equipo técnico especializado de alimentación de la subdirección de suministro de servicios de la USPEC, realizo revisión del INFORME DE ANALISIS DE LABORATORIO DE ALIMENTOS, MICRONUTRIENTES Y BEBIDAS ALCOHOLICAS, del LABORATORIO DEPARTAMENTAL DE SALUD PUBLICA DEL META, encontrando irregularidades en el resultado del análisis del componente proteico CARNE GUISADA en donde el recuento de Coliformes Totales es mayor al recuento de Coliformes Fecales, lo cual se establece como una inconsistencia de los resultados, ya que el grupo coliforme se encuentran diferentes tipos de bacterias como Escherichia coli, Citrobacter, Enterobacter y Klebsiella, y donde la Escherichia coli es el agente patógeno que define a los coliformes fecales, por tanto se realiza la aclaración de que los coliformes fecales hacen parte del grupo de los coliformes totales, razón por la cual se realiza la observación sobre dicha inconsistencia.

Por otro lado el recuento de microorganismos mesófilos indica entre otros aspectos, la veracidad de los procedimientos de limpieza y desinfección, por lo que al evidenciar en los resultados de los exámenes realizados de ambientes y superficies, al igual de frotis de manos de los manipuladores dentro del área del servicio de alimentos, en donde se evidencia cumplimiento de los rangos establecidos, deja una inconsistencia más en el procedimiento de toma de las muestras por el técnico del área de salud.

Por lo anterior la USPEC determina que en razón a las múltiples irregularidades establecidas en el procedimiento de toma de muestras por parte del técnico del área de salud, además de las inconsistencias mencionadas en los resultados reportados por el Laboratorio Departamental de Salud Pública del Meta, y en razón a la evidencia de los resultados conformes por parte del comitente vendedor, la USPEC considera que no es procedente la realización de un descuento, en virtud de las inconsistencias relacionadas al presente caso.

Lo anterior deja ver el cumplimiento del artículo 4 de la ley 80 de 1993, no solo sobre el presente proceso, sino además del constante seguimiento a todos los establecimientos a nivel nacional."

Análisis de la respuesta

La entidad, no desvirtúa la observación, por el contrario se limitan a cuestionar el procedimiento realizado por la autoridad sanitaria territorial, aduciendo que las muestras no se tomaron con las respectivas medidas de asepsia para garantizar la confiabilidad de los resultados, y que por consiguiente no encuentran mérito para cuestionar o amonestar al proveedor de alimentos.

Esta auditoria considera que los incumplimientos de los cuales se tuvo conocimiento no se limitan a la toma de muestra y sus posteriores resultados, sino a muchas otras situaciones registradas por el INPEC y los internos y puestas en conocimiento de funcionarios de este ente de control. Se mantiene la observación y la connotación.

Hallazgo N°5. Servicios de Alimentación EP Las Heliconias de Florencia (D)

En el capítulo I Edificación e Instalaciones, los artículos 6° y 7° de la Resolución 2674 de 2013 proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS), establecen las condiciones generales de las instalaciones utilizadas en el procesamiento, fabricación y preparación de alimentos, las cuales deben estar diseñados, construidos, instalados y mantenidos de manera que se evite la contaminación del alimento, facilite la limpieza y la desinfección de sus superficies y permitan desempeñar adecuadamente el uso previsto.

En visita realizada al Establecimiento Penitenciario Las Heliconias de Florencia, se evidenciaron superficies del área de preparación de alimentos que se encuentran deteriorados, así como mobiliario en alto grado de deterioro (óxido) que no reúne las condiciones establecidas en la normatividad vigente, y la caldera de la sección de Alta Seguridad no se encuentra en funcionamiento.

Lo anteriormente expuesto, se presenta por deficiencias en la infraestructura del servicio de alimentación, a cargo de la USPEC de conformidad con el artículo 2.2.1.12.2.6 del Decreto 204 de 2016. La deficiencia en la infraestructura para la efectiva prestación de los servicios penitenciarios y carcelarios, en especial el de alimentación, afecta la prestación del servicio, pone en riesgo la salud de la PPL y deja expuesto al Establecimiento a imposición de sanciones por las autoridades sanitarias, por el incumplimiento de la normatividad del MSPS vigentes.

Situación con presunta incidencia disciplinaria, por los riesgos ya mencionados tanto para la salud de los internos, como para los recursos públicos.

Respuesta de la entidad

"Con respecto a las observaciones realizadas al servicio de alimentación de EP HELICONIAS DE FLORENCIA, me permito informar que una vez revisadas las actas COSAL de los meses de junio, julio, agosto y septiembre (Anexo 20.1) se observó que efectivamente el comitente vendedor JESMAR HURTADO Y CIA presenta incumplimiento en el mantenimiento de instalaciones, equipos y utensilios, por lo anterior la USPEC emitió requerimiento al comitente vendedor por medio del oficio E-2017-021588 (Anexo 20.2), es de anotar que la Ficha técnica de negociación establece el debido proceso; razón por la cual el pronunciamiento del comitente vendedor se encuentra en proceso de revisión y análisis por parte del equipo técnico de alimentación, considerando las acciones realizadas a través del comitente vendedor. De acuerdo a los análisis de dichas acciones, el caso se llevará a comité de seguimiento, para efectuar o no el trámite correspondiente al numeral 10 de la Ficha Técnica de Negociación; de igual manera se realizó traslado de requerimiento al área de Infraestructura de la Unidad mediante memorando I-2017-026590 por posibles hallazgos evidenciados en el instrumento."

Análisis de la respuesta

La entidad acepta la observación, y reafirma lo expresado por la CGR, realizando aclaración que ya inicio el respectivo debido proceso al contratista. Se mantiene la connotación por deficiencias en supervisión.

Hallazgo N°6. Seguimiento al Suministro de Alimentos EPMSC Acacias (D)

El suministro de alimentos mediante raciones diarias para la PPL en el establecimiento de reclusión denominado EPMSC Acacias está a cargo del consorcio Alikard, quienes iniciaron labores desde finales de abril de 2017 y se encargan de garantizar la entrega de dichos alimentos.

En desarrollo de la presente auditoría de cumplimiento al servicio de alimentación de la PPL, se estableció que se han presentado continuas fallas en el suministro de alimentos en el mencionado centro de reclusión, lo que ha generado un sinnúmero de derechos de petición y constantes desacatos del personal de internos. Las irregularidades presuntamente presentadas en el servicio de alimentación y conocidas por este ente de control son las siguientes:

- Los alimentos llegan horas después de los horarios establecidos.
- La carne se encontraba de mal sabor (avinagrada)
- Carros para alimentos sin el debido mantenimiento
- Bebida adicional que no se está entregando
- Pescado por debajo del gramaje y bebidas con poco endulzante
- Incumplimiento de compromisos suscritos por el consorcio Alikard

- La proteína no está llegando completa
- Se trunca el desarrollo de actividades, por retrasos en el suministro de alimentos.
- Electrodomésticos del servicio de alimentación fuera de servicio
- Dotación para los operarios no es la adecuada
- La trampa de grasas no se encuentra en correcto estado
- Presencia de vectores plaga en los alimentos
- Falta de limpieza del vehículo transportador de alimentos
- Cambios imprevistos del menú diario
- Materia prima en estado de descomposición decomisado por la autoridad sanitaria.
- No cuentan con espacios adecuados en los patios para el servido de alimentos

Los incumplimientos presuntamente sucedidos en los servicios de alimentación, atribuibles al contratista y conocidos por esta auditoría, contravienen lo establecido en el numeral IX de la Ficha Técnica de Negociación denominada "obligaciones del comitente vendedor", lo que genera dificultades en el suministro de alimentos y ha acarreado conflictos al interior de los establecimientos de reclusión.

La situación anteriormente descrita se presenta por ausencia de controles por parte de la USPEC y del Comisionista comprador en el suministro de alimentación para la PPL, y de un seguimiento oportuno al cumplimiento de las obligaciones por parte de los contratistas del servicio de alimentación, lo que genera que estos internos no reciban en condiciones de calidad y oportunidad las raciones contratadas, incumpliendo el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

De igual manera, se evidencia incumplimiento del artículo 4 de la Ley 80 de 1993, por lo que tiene una presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la entidad

"La Contraloría General de la República refiere lo siguiente: "... los alimentos llegan horas después de los horarios establecidos...". "Precisamos que de acuerdo a la observación realizada por la CGR y una vez revisadas las actas COSAL de los meses JULIO, AGOSTO Y SEPTIEMBRE para el establecimiento EPMSC Acacias, Meta, se reporta incumplimiento por horarios de suministros a la PPL, por lo que la USPEC emite un requerimiento al comitente vendedor CONSORCIO ALIKARD mediante radicado N° E-2017-019235 (Ver anexo 21.7) del 30 de octubre de 2017 con el fin de que se llevara el debido proceso, pronunciamiento que a la fecha encuentra en revisión y análisis por parte del equipo técnico de alimentación, considerando las acciones realizadas por parte del comitente vendedor y según sea el caso se llevaran a comité de seguimiento, para efectuar o no, el trámite correspondiente al numeral 10 de la Ficha Técnica de Negociación.

Análisis de la respuesta

La USPEC acepta la observación y refiere que dichos incumplimientos se encuentran en debido proceso y que aún no cuentan con decisión definitiva por parte del comité de alimentos respectivos. En otros acápites la USPEC como contratante defiende el actuar de su contratista, sin embargo se remite a las actas COSAL donde se encuentran plasmadas las irregularidades enunciadas por este órgano de control. Se mantiene la observación y la connotación por las deficiencias en supervisión.

Hallazgo N°7. Seguimiento a ejecución de contratos de alimentos (D)

Los contratos de comisión Mercantil No. 0035 y No. 0036 de 2017, celebrados entre la USPEC y los comisionistas "Coobursatil LTDA" y "Coragro valores S.A" establecen en el capítulo de Cláusulas Contractuales, cláusula décima tercera, los numerales 11, 12 y 13 la obligación de contar con un equipo multidisciplinario de profesiones como derecho, ingeniería de alimentos, nutrición e ingeniería industrial; estos 3 últimos para efectuar acompañamiento técnico en la ejecución del contrato, con la realización de 45 visitas durante la vigencia de los contratos de alimentación producto de las negociaciones celebradas para suplir el servicio a la PPL.

En este sentido, realizado el seguimiento a la mencionada cláusula contractual, se ofició a la USPEC para solicitar soportes acerca del cumplimiento de dichas obligaciones, máxime cuando ha conocido esta auditoría las debilidades que se presentan en el suministro de alimentación a la PPL, en establecimientos de reclusión a lo largo y ancho del país, encontrando que mediante oficio de respuesta número E2017019855 del 31 de octubre de 2017, se remite una única acta de visita realizada por CORAGRO el 21 de septiembre de 2017 al EPMSC Espinal, indicando que solamente se ha realizada esa visita, sin que la USPEC haya requerido el cumplimiento de esta obligación; hallando como debilidad en dicha cláusula, el no haber consignado en los contratos antes mencionados, una frecuencia en la periodicidad de las visitas a realizar durante la vigencia del contrato por parte del equipo multidisciplinario.

Esta situación evidencia deficiencias en la redacción de las cláusulas contractuales, lo cual afecta el seguimiento y supervisión de la USPEC al cumplimiento de las obligaciones, de conformidad con el artículo 4 de la Ley 80 de 1993 y 83 de la Ley 1474 de 2011, y a su vez dificulta la implementación de correctivos a la prestación del servicio de alimentación en tiempo real. Este hecho tiene una presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la entidad

"...en animo de hacer efectiva dicha obligación contraída por parte de los comisionistas, (USPEC) planteo dos reuniones de trabajo en las cuales intervinieron el subdirector de suministro de servicios, la coordinadora de alimentos, el asesor jurídico de la subdirección y los comisionistas de bolsa, la Dra. Natalia Henao (Coobursatil) y el señor Fabio Ordosgoitia (Coragro), esto con el fin de iniciar mesas de trabajo que nos permita

converger esfuerzos en aras de garantizar una óptima prestación del servicio de alimentación a través de los acompañamientos de que trata esta observación, las reuniones fueron citadas por medio de los correos que aquí se aportan....Adicional a ello, debemos mencionar que en ningún momento el acompañamiento técnico que se hace por parte del equipo multidisciplinario suple las funciones propias de la supervisión el cual es competencia de la USPEC. (Anexo 22.1 -22.2)."

Análisis de la respuesta

La USPEC admite la observación, en tal sentido la misma se mantiene y se configura como hallazgo.

Hallazgo N°8. Modificación valor contrato de comisión

El valor del contrato de Bolsa Mercantil No. 326-2016, celebrado el 19/12/2016 con la "Bolsa Mercantil de Colombia a través del comisionista CORREAGRO S.A." fue por \$188.467.870, valor que corresponde al porcentaje de comisión cobrado por el corredor seleccionado, el cual asciende a 0,245000% sobre el valor del presupuesto con el cual se acudió a BMC.

A pesar que luego del cierre de la negociación, la comisión quedó pactada en \$97.660.504 que corresponde al mismo porcentaje sobre el valor de la operación bursátil No. 28075631, el valor del contrato No. 326-2016 no ha sido modificado, ni ajustado, incumpliendo lo establecido en el numeral 1 del artículo 14 de la Ley 80 de 1993, en el sentido de introducir modificaciones a lo contratado para el cumplimiento de los fines de la contratación, en virtud de la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato. Este hecho genera riesgo de pagar \$90.807.366 de más al no haber hecho el ajuste al valor del contrato. La entidad reporta liberación de la suma comprometida en exceso.

Igual situación se evidenció en el contrato de comisión mercantil N°000035, por \$461.877.283,13 que corresponde al porcentaje de la comisión del 0,15250% sobre el presupuesto aprobado para la negociación, sin que a la fecha se haya realizado otro sí ajustando este valor a \$454.028.494, que corresponde al porcentaje de la comisión sobre el valor de la operación bursátil, presentándose una diferencia de \$7.848.789,13, y en el contrato de comisión mercantil N°000036 por \$454.230.308 que corresponde al 0,16621% como comisión sobre el presupuesto inicial, debiendo ser ajustado a \$441.805.277, como comisión sobre el valor de la operación bursátil, generando una diferencia de \$12.425.031.

Esta situación denota debilidades de control interno, incumpliendo el artículo 2 de la Ley 87 de 1993 y del artículo 14 de la Ley 80 de 1993 y genera riesgo de pagos de sumas de dinero superiores a las pactadas. Adicionalmente, los recursos comprometidos en exceso con la suscripción del contrato inicial continúan teniendo como beneficiarios a los

comisionistas de bolsa, sin que se haya efectuado la correspondiente liberación de recursos en SIIF.

Respuesta de la entidad

Se efectuaron los ajustes correspondientes y se liberaron recursos del contrato de comisión para el servicio de Vigilancia Electrónica. Se guardó silencio sobre los contratos de comisión para alimentación.

Análisis de la respuesta

La observación se mantiene, pues los ajustes fueron posteriores a la intervención de la Contraloría. No hubo pronunciamiento respecto a los contratos de comisión para el servicio de alimentación.

3.2. OBJETIVO ESPECIFICO 2

Evaluar el cumplimiento de las entidades involucradas, en la eficiente y oportuna puesta a disposición de los Sistemas de Vigilancia Electrónica (SVE) que atienden población privada de la libertad a cargo del INPEC, así como la coordinación de las actividades sobre el particular entre el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC, bajo indicadores de eficacia y progresividad.

Hallazgo N°9. Gastos adicionales no previstos en FTN (D) (P)

La FICHA TÉCNICA DE NEGOCIACION COMPRA DE BIENES, PRODUCTOS Y/O SERVICIOS DE CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS UNIFORMES Y DE COMÚN UTILIZACIÓN que soportó la escogencia del prestador del servicio de Vigilancia Electrónica, dentro del capítulo "Modalidad de Adquisición" contempla la siguiente disposición:

"El comitente comprador podrá solicitar en la ejecución de la negociación la prestación del servicio al comitente vendedor por encima o por debajo de la cantidad de bienes pactados en la rueda de negocios hasta en un diez por ciento (10%), previa aceptación del comitente vendedor. (Subrayado fuera del texto)

El margen de variación en cantidad de bienes antes señalada, de más o de menos, es posible siempre y cuando el comitente comprador la solicite con (30) días calendario días calendario de anticipación a la fecha establecida de entrega de los servicios".

Tal definición establece que el 10% adicional se podía destinar para mayor tiempo de monitoreo o para mayor cantidad de dispositivos de monitoreo y no contempla el uso de ese margen para atender la etapa de transición o gastos no previstos dentro de la FTN

y FTP, generándose de esta forma una modificación de lo establecido en la FTN que sirvió de base para el negocio jurídico.

A su vez, la FICHA TECNICA DE PRODUCTO que rigió el mismo proceso de selección, contempla en su página 63 el acápite "Transición de la operación", donde se fijan las condiciones en las cuales el comitente vendedor debe coordinar con el contratista anterior las labores de transición para garantizar la prestación ininterrumpida del servicio. Tales condiciones no se encuentran caracterizadas como etapas o fases adicionales de la implementación y puesta en marcha del servicio contratado, que impliquen nuevos costos o costos adicionales a los propuestos por los interesados en la contratación y a cargo de la USPEC.

Invocando el margen de variación, la Directora General de la USPEC y el Director de Gestión Contractual mediante oficio I-2017-008245 del 11 de julio del año en curso, autorizaron el giro a la Bolsa Mercantil de un monto equivalente al 10% del valor de la operación, por valor de \$3.349,7 millones, con el fin de ser invertidos y utilizados en la etapa de transición, lo cual se materializó mediante giro efectuado el 26 de julio.

El mencionado pago contraría lo contenido en la Ficha Técnica de Negociación y del Producto, lo estipulado en el artículo 3.2.1.6 de la Circular Única de la BMC, condiciones de la negociación susceptibles de modificación, lo cual afecta además el principio de transparencia contemplado en el literal e) del numeral 5 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, por cuanto la selección del proveedor se hizo con base en unos factores técnicos y económicos que fueron modificados con posterioridad y que no fueron parte de la selección, afectando la garantía de la oferta más favorable contemplada en el artículo 88 de la Ley 1474 de 2011. Esta conducta se enmarca en lo estipulado en el numeral 3 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993, pues las condiciones previstas en la Ficha Técnica del Producto no contemplaban costos adicionales durante la etapa de transición de la operación, y en caso contrario, tal situación no fue planteada a los restantes oferentes en las condiciones finales de negociación, perdiendo estos la posibilidad de hacer un ofrecimiento contemplando tal valor adicional.

Tal circunstancia puede llegar a configurar una conducta reprochable por la legislación penal colombiana. Hallazgo con presunto alcance Penal y Disciplinario.

Respuesta de la entidad

Dado que la prestación del servicio ininterrumpido de vigilancia electrónica venía siendo prestado por la empresa ENERGÍA INTEGRAL ANDINA - EIA, con el fin exclusivo de garantizar la no interrupción de la prestación del servicio y garantizar su continuidad, de conformidad con las reuniones de trabajo llevadas a cabo con el auspicio del Viceministerio de Política Criminal se acordó utilizar el margen de variación para permitir que la Unión Temporal Servicios Electrónicos de Seguridad – UTSES mediante un acuerdo privado de negociación sufragara los costos del mantenimiento de la plataforma y el monitoreo de los dispositivos, puesto que según las condiciones previstas en la Ficha

Técnica de Negociación, UTSES contaba con un plazo más amplio para cumplir con la construcción del data center y la importación de los dispositivos electrónicos.

No se trató de asumir gastos adicionales o gastos no previstos iniciales, sino de financiar el período de transición necesario para no interrumpir el servicio, en tanto la nueva empresa contratista cumplía en su oportunidad con las obligaciones de tiempo, modo y lugar, del objeto del acuerdo contractual.

El destino dado al pago del 10% adicional no fue otro que sufragar los costos asumidos por la empresa contratista saliente, como quiera que, se insiste, la empresa UTSES tenía tiempo suficiente para cumplir con su cometido, y USPEC no podía permitir que el monitoreo de los dispositivos se cerrara dejando sin protección de vigilancia electrónica más de 4.000 brazaletes electrónicos en poder de la Población Privada de la Libertad - PPL, lo mismo que los nuevos dispositivos recién instalados por UTSES.

Por su parte la Bolsa Mercantil de Colombia manifestó ninguna objeción para llevar a cabo dicha transacción, bajo el entendido de que todos los intervinientes en el proceso de selección pretendieron atender la atención del servicio público de vigilancia electrónica y evitar su interrupción, en tanto esto hubiera generado un verdadero caos para el Sector.

Análisis de la respuesta

En la respuesta de la USPEC se certifica la destinación del 10% de variación, por valor de \$3.349.700.000, a la prestación de servicios de vigilancia electrónica, por lo que no se constituye como daño al patrimonio público. Sin embargo, la observación se mantiene toda vez que los costos de transición no fueron previstos, ni incluidos en la Ficha Técnica de Negociación, afectando el principio de transparencia del proceso. Se mantiene la observación con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la Entidad alcance penal

Dado que la prestación del servicio ininterrumpido de vigilancia electrónica venía siendo prestado por la empresa Energía Integral Andina - EIA, con el fin exclusivo de asegurar la no interrupción de la prestación del servicio y garantizar su continuidad, de conformidad con las reuniones de trabajo llevadas a cabo con el auspicio del Viceministerio de Política Criminal se acordó utilizar el margen de variación para permitir que la Unión Temporal Servicios Electrónicos de Seguridad - UTSES mediante un acuerdo privado de negociación sufragara los costos del mantenimiento de la plataforma y el monitoreo de los dispositivos prestado por Energía Integral Andina - EIA, puesto que según las condiciones previstas en la Ficha Técnica de Negociación, UTSES contaba con un plazo más amplio para cumplir con la construcción del data center y la importación de los dispositivos electrónicos. Lo anterior con el objeto de financiar el período de transición necesario para no interrumpir el servicio, en tanto la nueva empresa contratista

cumplía en su oportunidad con las obligaciones de tiempo, modo y lugar, del objeto del acuerdo contractual.

Ahora bien con relación a la afirmación realizada por el ente de control una vez evaluado el ítem N° 1 – Modalidad de adquisición de la Ficha Técnica de Negociación – FTN en cuanto a que *“Tal definición establece que el 10% adicional se podía destinar para mayor tiempo de monitoreo o para mayor cantidad de dispositivos de monitoreo y no contempla el uso de ese margen para atender la etapa de transición o gastos no previstos dentro de la FTN y FTP, generándose de esta forma una modificación de lo establecido en la FTN que sirvió de base para el negocio jurídico.”*(Subrayado y negrilla fuera del texto original); Es necesario manifestar que el destino al pago del 10% correspondiente a la suma de tres mil trescientos cuarenta y nueve millones setecientos mil pesos (\$ 3.349.700.000.00), no fue otro que sufragar los costos asumidos por la empresa contratista saliente Energía Integral Andina –EIA relativos a: i) monitoreo de hasta 4.400 dispositivos; ii) sostenimiento del data center ; iii) sostenimiento del centro de monitoreo y iv) logística a nivel nacional, como quiera que, la USPEC en cumplimiento de su deber legal no podía permitir que el monitoreo de los dispositivos se dejara de realizar, dado que esto conllevaría a que más de 4.000 brazaletes electrónicos instalados en humanidad de la Población Privada de la Libertad – PPL no contaran con vigilancia.

Por tal motivo, de acuerdo con lo establecido en la Ficha Técnica de Negociación – FTN más exactamente en el ítem N° 5. - Logística para la operación del servicio a nivel nacional, se contempló la denominada *“Fase de transición”* para lo cual se requirió la utilización del margen de variación permitido por el reglamento de Bolsa Mercantil de Colombia –BMC en su circular única, toda vez que el pago se realizó por concepto de más servicio de vigilancia electrónica, esto fue mayor tiempo de monitoreo, en el periodo comprendido entre 1 de junio a 21 de julio de la presente anualidad.

Aunado a lo anterior, por su parte la Bolsa Mercantil de Colombia no manifestó ninguna objeción para llevar a cabo la transacción que soportó la fase de transición, bajo el entendido de que todos los intervinientes en el proceso de selección pretendieron atender la atención del servicio público de vigilancia electrónica y evitar su interrupción, en tanto esto hubiera generado un verdadero caos para el Sector.

Análisis de respuesta alcance penal

No se retira la observación, por cuanto la Entidad en su respuesta indica *“Lo anterior con el objeto de financiar el periodo de transición necesario para no interrumpir el servicio, en tanto la nueva empresa contratista cumplía en su oportunidad con las obligaciones de tiempo, modo y lugar, del objeto del acuerdo contractual”*, indicando que la USPEC terminó financiando al contratista seleccionado durante el periodo de transición, lo cual no estaba contemplado en la FTN y en la operación bursátil No. 28075631 celebrada el 27 de febrero de 2017. De otra parte, las obligaciones del contrato No. 012 de 2016 son diferentes a las de la Operación bursátil No. 28075631, por lo tanto el pago realizado por esta fase de negociación al contratista anterior, no se ajusta a las

condiciones de tiempo, modo y lugar negociadas en Bolsa y lo que se hizo fue darle continuidad al contrato 012 de 2016, el cual ya no tenía posibilidad jurídica de adiciones. Manteniendo de esta forma las incidencias disciplinaria y penal del presente hallazgo.

Hallazgo N°10. Modificaciones FTN Proceso Vigilancia Electrónica (D) (P)

Mediante oficio E-2017-010437 del 20 de junio de 2017, firmado por el Director de Gestión Contractual de la USPEC dirigido a CORREAGRO S.A. y UTSES, con asunto: comunicado Nueva tarifa: "Servicio Ininterrumpido de vigilancia electrónica" se indica que "se acepta la nueva tarifa diaria por dispositivo, dado que se deben incluir las siguientes mejoras tecnológicas y sistemas para poder suministrar el Servicio ininterrumpido de vigilancia electrónica...", se modificaron las características del objeto de la FTN y en el valor de la prestación del servicio diario de \$17.556,10 a \$20.093,8 de la operación bursátil No. 28075631, sin que dicho funcionario tuviera la competencia para representar legalmente a la Entidad, de conformidad con la Resolución No. 097 del 23 de febrero de 2017, competencia que radica en el Director de la Entidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 196 del Código de Comercio y en el artículo 11 de la Ley 80 de 1993.

Igualmente, mediante oficio E.2017-009891 del 14 de junio de 2017, el Director de Gestión contractual comunica a CORREAGRO S.A. y UTSES el procedimiento de pago de equipos dañados o perdidos por causas imputables a terceros, no previsto en las condiciones iniciales de negociación, por fuera de su competencia legal y reglamentaria.

Este hecho además de enmarcarse en lo dispuesto por el numeral 1 del artículo 35 de la Ley 734 de 2002, constituye una conducta reprochable por la legislación penal colombiana. Hallazgo con presunto alcance Penal y Disciplinario.

Respuesta de la entidad

De la situación observada por el ente de control es pertinente manifestar que las comunicaciones suscritas por el Director de Gestión Contractual siempre fueron previamente discutidas y aprobadas por la Dirección General de la Entidad, y su participación en los Comités de Seguimiento se ajustó a las obligaciones que le fueron encomendadas por la misma. Por diferentes circunstancias, en ocasiones la entonces Directora General se encontró ausente de la entidad cumpliendo compromisos con el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Presidencia de la República y/o la supervisión de obras de infraestructura a nivel nacional, entre otros, eventos que le dificultaron hacerse presente en todos los comités, de los cuales se desprendieron ajustes y compromisos importantes.

Ahora bien, dadas las nuevas mejoras tecnológicas y sistemas que se hicieron necesarios para optimizar la prestación del Servicio Ininterrumpido de vigilancia, las decisiones tomadas fueron acordadas con la Unión Temporal UTSES, la participación de la Sociedad Comisionista CORREAGRO, el Supervisor de Apoyo y en ocasiones el

Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Entidad, decisiones que fueron del conocimiento de la representante legal, la cual nunca las desconoció o estuvo en desacuerdo, sino que siempre fueron corroboradas o refrendadas, esto es sin quitarles validez o eficacia alguna.

Análisis de la respuesta

USPEC ratifica los hechos evidenciados pero defiende la validez y eficacia de las decisiones, que no fueron materia de la observación. Se mantiene con su connotación.

Respuesta de la Entidad alcance penal:

"Al respecto, lo primero que vale la pena destacar, es la previsión consagrada en el numeral 3 del artículo 23 del Decreto 4150 de 2011³, que señala: *"Las funciones de la Dirección de Gestión Contractual son las siguientes: (...)3. Adelantar los trámites y procedimientos relacionados con la gestión contractual de la entidad, con base en los estudios de conveniencia y oportunidad elaborados por las dependencias y por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), en concordancia con las normas vigentes sobre la materia"*

Lo anterior, denota que en su entonces calidad de Director de Gestión Contractual de la USPEC el funcionario, si detentaba competencia para librar los oficios E-2017-010437 del 20 de junio de 2017 y E.2017-009891 del 14 de junio de 2017 con destino a CORREAGRO S.A y UTSES a través de los cuales se acepta una nueva tarifa diaria por dispositivo y se comunica el procedimiento de pago de unos equipos dañados o perdidos, respectivamente. Oficios estos, cuya suscripción, era necesaria para el desarrollo de la gestión contractual celebrada por parte de la USPEC, con las dos sociedades atrás mencionadas.

En tal virtud, y contrario a lo señalado en la situación observada, la suscripción de los referidos oficios no se realizó en ejercicio de la representación legal de la entidad, sino para el desarrollo de la gestión contractual que ampara el precitado numeral 3 del artículo 23 del Decreto 4150 de 2011, razón por la cual, dicho acto no conduce a la configuración del supuesto de hecho establecido en el numeral 1 del artículo 35 de la ley 734 de 2002⁴.

Y mucho menos a la configuración de los tipos penales de que trata el capítulo IX del Título XV del Código Penal Colombiano que versa *"De la usurpación y abuso de funciones públicas"*.

³ Por el cual se crea la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - SPC, se determina su objeto y estructura.

⁴ *"A todo servidor público le está prohibido: 1. Incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, los tratados internacionales ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo"*

Así las cosas, la USPEC respetuosamente manifiesta que no acepta la apreciación realizada por el ente de control en cuanto a que la suscripción de dichos oficios, no fue el resultado de una usurpación de funciones, como lo señala el órgano de control, sino en el ejercicio de las funciones que eran propias del cargo que ocupaba el funcionario en la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, esto es, como Director de Gestión Contractual de la entidad, al tenor de lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 23 del Decreto 4550 de 2011, a través del cual el Gobierno Nacional fijó las competencias y funciones inherentes al cargo; por tal motivo se solicita dar por subsanada la observación de la referencia”.

Análisis de respuesta alcance penal

No se acepta la respuesta de la Entidad, por cuanto el representante legal de la Entidad es el competente para celebrar contratos o modificaciones a los mismos, en este caso, mediante los oficios mencionados, se modificaron las características del objeto de la FTN y el valor de la prestación del servicio diario de la operación bursátil No. 28075631, extralimitando las funciones por parte del servidor público Director de Gestión Contractual de la entidad, por lo que se mantiene el hallazgo con las connotaciones comunicadas.

Hallazgo N°11. Rendimientos Financieros Operación Bursátil No 28075631 (Beneficio de Auditoría)

La ficha técnica de negociación para la compra de bienes, productos y/o servicios para la prestación del Servicio de Vigilancia Electrónica, que sirvió como soporte para la Operación Bursátil No. 28075631 del 23 de febrero de 2017, celebrada entre la USPEC y la Bolsa Mercantil de Colombia, contempla en el numeral 5, Forma de Pago, la devolución a la USPEC de los rendimientos financieros que se generaran producto de dicha operación financiera.

Según lo manifestado por el Director de Logística de la USPEC en su calidad de supervisor del contrato, los rendimientos financieros generados sobre la operación No 28075631, ascienden a \$2.891.886 de acuerdo con el soporte generado por la BMC.

De la misma manera, la entidad manifiesta que a 31 de octubre del año en curso no existe evidencia que dichos rendimientos financieros hayan sido entregados a la USPEC, incumpléndose lo pactado en la ficha técnica definitiva, que establece que *“en el evento en que se generen rendimientos financieros por los recursos situados en calidad de Anticipo, los mismos serán reintegrados a la USPEC, quien determinará el procedimiento a seguir”*.

Respuesta de la entidad

Mediante Memorando E-2017-020803 de fecha 14 de noviembre de 2017, la Dirección de Logística de esta Unidad solicitó al comisionista CORREAGRO informar acerca de

los rendimientos financieros generados por el anticipo del 45% por valor de \$15.073.650.000 con ocasión de la operación mercantil 28075631 para la prestación del servicio de vigilancia electrónica, de lo cual la firma CORREAGRO mediante Oficio C.C.B BG-17-0924 de fecha 23 de noviembre de la presente anualidad remitió respuesta, informando que los rendimientos financieros ascienden a la suma de "\$2.689.454,00 por la permanencia de 1 un día en la cuenta de garantías de la Bolsa Mercantil de Colombia". Se allega copia del memorando con la solicitud y de la respuesta manifestada por CORREAGRO.

Aunado a lo anterior, es necesario precisar que los rendimientos financieros generados con ocasión a la tenencia de un día en la cuenta de la BMC de los recursos por concepto de anticipo de la operación bursátil, correspondientes a la suma de \$2.689.454, única y exclusivamente atañen a tal tenencia en la cuenta de ahorros, asimismo la tasa calculada de dicho valor, siendo imposible de esta manera atribuírsela al mandante vendedor.

Se aportan correos electrónicos requiriendo la consignación al Tesoro Nacional de esa suma y consignación de noviembre 23 de 2017 a cuentas del Tesoro Nacional por parte de la Bolsa Mercantil.

Análisis de la respuesta

La observación se mantiene debido a las deficiencias de supervisión a cargo de la parte compradora (USPEC y su comisionista de Bolsa) para reclamar oficiosamente los rendimientos financieros. Se retira connotación disciplinaria y fiscal. **Beneficio del proceso auditor.**

Hallazgo N°12. Culminación etapa de implementación – puesta en marcha en Servicio de vigilancia electrónica (D)

De conformidad con el literal b, forma de pago, de la Ficha Técnica Definitiva del proceso para contratar el servicio de vigilancia electrónica, "El cincuenta y cinco por ciento (55%) restante, se girará al Comitente Vendedor a través del Sistema de Compensación, Liquidación y Administración de Garantías de la Bolsa Mercantil de Colombia S.A, dentro de los treinta 30 días siguientes a la radicación de la documentación requerida, en pagos sucesivos, mes vencido, durante los meses posteriores a la culminación de la primera etapa mencionada en el anterior párrafo, hasta la terminación del contrato". (Subrayado fuera del texto)

Para la culminación de la primera etapa, la ficha técnica contempla que el comitente vendedor disponía de un período inicial de fase de alistamiento de máximo seis (6) meses para la adecuación, puesta en funcionamiento y entrega de la totalidad de los dispositivos disponibles y técnicamente habilitados para monitorear en territorio colombiano, fechas que según acta de inicio, comprenderían del 4 de abril de 2017 hasta el 3 de octubre del año en curso (máximo). No obstante estas fechas, la CGR evidenció

que con posterioridad a esta fecha, aun no se había finalizado la totalidad de requerimientos de implementación y labores de adecuación eléctrica.

A pesar de lo anterior, en desarrollo de la Auditoría de Cumplimiento se constató que el Comitente Vendedor presentó facturas de cobro de los meses de junio, julio y agosto por servicio de monitoreo con cargo parcial al 55% ya mencionado, sin haber culminado la etapa de implementación. Situación que contraviene lo estipulado en las reglas del negocio, incorporado en la FTN, al haber cancelado \$1.560,3 millones al comitente vendedor, sin que contractualmente tuviera derecho a los mismos y denota deficiencias en la atención de las labores de supervisión, generando riesgos de pagos no autorizados en etapas de ejecución de la operación.

Por lo anteriormente descrito, esta situación tiene una presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la entidad

La entidad en su respuesta manifiesta que el comitente vendedor terminó la implementación el día 23 de agosto, pero también informó que a partir del 14 de junio empezó a prestar servicio de monitoreo en simultánea con la implementación.

Análisis de la respuesta

La respuesta tampoco da certeza sobre la fecha previa al plazo inicial a partir de la cual era factible empezar a facturar, razón por la cual la observación se mantiene respecto a las deficiencias de supervisión respecto al cumplimiento de hitos en el cumplimiento de las obligaciones a cargo del prestador de servicios. Se mantiene la presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo N°13. Mecanismo de selección en la Bolsa de Productos (D) (P)

Para sustentar la modalidad de contratación, los estudios previos del servicio de Vigilancia Electrónica en su página 23, señalaron que el mismo es un servicio de características técnicas uniformes en los términos del literal a, del numeral 2, del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, por cuanto: 1. Incluye un dispositivo electrónico, 2. se emitirán señales captadas a través de equipos o plataformas tecnológicas, 3. enviarán alertas a un centro de monitoreo, 4. genera informes, reportes y bases de datos y 5. Puede incluir la instalación de un dispositivo, el mantenimiento y el soporte técnico, con lo cual se hacía posible su negociación a través de BMC.

Con la sustentación expuesta, la Entidad decidió aplicar la modalidad de selección señalada. No obstante, dejó de aplicar el artículo 2.2.1.2.1.2.12 del Decreto 1082 de 2015, toda vez que dentro de los estudios previos no se encontró soporte de la obligación de *"estudiar, comparar e identificar las ventajas de utilizar la bolsa de productos para la adquisición respectiva, frente a la subasta inversa, el Acuerdo Marco de Precios o a la promoción de un nuevo Acuerdo Marco de Precios para tales bienes o servicios,*

incluyendo los costos asociados a la selección, el valor de la comisión y de las garantías...”, aspectos que elevan el valor del negocio jurídico y que no se incluyeron dentro del presupuesto, desconociendo adicionalmente los principios de planeación, transparencia, economía y responsabilidad, previstos en los artículos 23, 24, 25 y 26 de la Ley 80 de 1993, configurándose de esta forma un presunto alcance disciplinario y penal.

La operación Bursátil No 28075631, por valor de \$33.497 millones, celebrada en Bolsa entre CORREAGRO y BURSAGAN, en representación de los comitentes comprador y vendedor para la prestación del Servicio de Vigilancia Electrónica, se ve incrementada en su valor inicial en \$344,6 millones, lo cual encarece tanto la operación inicial, como el valor límite de negociación. Esta situación evidencia que el proceso de adquisición de bienes y servicios por parte de la USPEC para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios a cargo del INPEC de la prestación del Servicio Vigilancia Electrónica, vulneró el Artículo 2.2.1.12.1.4 del Decreto 204 de 2016 Principio de progresividad, debido a que ninguno de los soportes que evidencian el trámite contractual señalan las ventajas o mejor prestación del servicio en virtud de la selección del contratista por el mecanismo de Bolsa de Productos.

Este hecho además de enmarcarse en lo dispuesto por el numeral 1 del artículo 35 de la Ley 734 de 2002, constituye una conducta en donde la Sala de Casación Penal, expediente No. SP17159-2016 concluye *“...que la realización de un análisis de conveniencia y oportunidad, así como su documentación previa a la celebración del contrato, constituyen requisitos de orden esencial a la tramitación del mismo, por ser aplicables al proceso de selección del contratista...”*. Hallazgo con presunto alcance Penal y Disciplinario.

Respuesta de la entidad

USPEC en su respuesta presenta las ventajas del Mercado de Bolsa tales como transparencia, pluralidad, tranquilidad, eficiencia y ahorro, y señala la posibilidad legal que tienen de subcontratar con terceros la realización de actividades a su cargo. ...Respecto a que ***“los costos pagados no se materializaron en una mejora en la prestación del servicio”***, es pertinente advertir que nunca antes el INPEC contó con un data center y un centro de monitoreo de las características puesta en funcionamiento por la Unión Temporal UTSES, la tecnología de los dispositivos electrónicos es de punta, con mayores posibilidades de ubicación y desplazamiento para la Población Privada de Libertad - PPL, el respaldo de la firma británica BUDDI de amplia experticia y reconocido liderazgo en diferentes países, asimismo disponer como ahora existe de una permanente revisión para efectuar el seguimiento a la ejecución del proceso con sesiones periódicas donde actúan todos los agentes del sector, esto es el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Instituto Penitenciario y Carcelario - INPEC, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC.

Añaden que "los costos de la operación bursátil No 28075631 como son: *i)* el servicio de registro BMC, incluido el IVA; *ii)* la comisión de CORREAGRO como corredor, incluido el IVA; *iii)* el servicio de compensación y liquidación, incluido el IVA, no pueden ser asociadas directamente a la prestación del servicio de vigilancia electrónica - SVE puesto que cualquier proceso adelantado en la Bolsa mercantil de Colombia- BMC genera los costos descritos anteriormente."

"La operación en NINGUN momento incremento su valor, Es de revisar el contrato de comisión que contemplo un presupuesto inicial según la FTN (...) Una vez se adjudicó la negociación, Los costos que se generaron correspondieron a los costos normales que genera la BMC por la utilización del escenario como mecanismo de adquisición del servicio de vigilancia electrónica, los cuales están contemplados en los reglamentos de la BMC. "

(...) LA VENTAJA MAS EVIDENTE que al acercarse al mecanismo de bolsa, se logró un ahorro muy significativo para la entidad, se realizó de manera transparente, con operadores reconocidos y hasta internacionales, y logro que en dicho escenario la entidad adquiriera un servicio de calidad, como se viene prestando hasta el momento."

"los costos de bolsa y comisión, no alcanzan a ser el 0,77% del ahorro que se le genero a la entidad al realizar la adquisición del servicio de vigilancia mediante el mecanismo de mercado de compras públicas de la BMC."

Análisis de la respuesta

La entidad en su respuesta presenta las ventajas de un mecanismo de Bolsa, en abstracto, sin que en momento alguno se presente la estructuración de costos que señalen que el mecanismo concede una mejor relación costo beneficio con otros procesos reglados de selección, para el caso particular y concreto planteado como observación, que justifique la erogación de \$344 millones.

La CGR no plantea como irregular los pagos hechos por el uso del mecanismo de Bolsa, sino que los mismos no fueron soportados como la opción más eficiente, examen a que está obligada legalmente la entidad. Además, las mejoras en el servicio presentadas se derivan de mejores especificaciones técnicas solicitadas y no del uso del Mecanismo de Bolsa. Tampoco son procedentes los ahorros invocados, pues tal como se estableció en otro hallazgo, la fijación del presupuesto Oficial estuvo sobreestimada. Se mantiene la observación y su alcance y se fusiona con la observación relativa al mecanismo de Bolsa como más favorable.

Respuesta de la Entidad alcance penal:

Es pertinente indicar que de ninguna manera la entonces administración hizo prevalecer su propia voluntad con el fin de procurar objetivos específicos, puesto que si bien el servicio de vigilancia electrónica es un servicio permanente e ininterrumpido que debe

brindar la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC a la población privada de la libertad a cargo del Instituto Penitenciario y Carcelario - INPEC, la Bolsa Mercantil de Colombia- BMC es un escenario que garantiza esta permanencia dado que ofrece adelantar procesos de selección abreviada bajo el sistema público de puja en el escenario de negociación, promueve un mecanismo ágil, transparente y seguro con precios reales. Razones por las cuales la Unidad determinó que para la adjudicación del servicio de vigilancia electrónica para la población privada de la libertad, ésta se realizaría a través de la Bolsa Mercantil de Colombia – BMC de acuerdo a la naturaleza jurídica y a la función asignada en el numeral 8 del artículo 5 del Decreto 4150 de 2011, que faculta a la USPEC, en: "realizar directamente o contratar con terceros, las funciones de supervisión, interventorías, auditorías y en general, el seguimiento a la ejecución de los contratos y de las alianzas público – privadas, o de concesión, o cualquier tipo de contrato que se suscriba".

Aunado a lo anterior, y no disponer de profesionales expertos con la capacidad técnica de evaluación objetiva fueron elementos primordiales a tener en cuenta por la anterior administración para buscar alternativas diferentes de negociación, encontrando en el Mercado de Compras Públicas que administra la Bolsa Mercantil de Colombia las ventajas de un escenario confiable, seguro, transparente, eficiente, tranquilo y plural.

Hoy por hoy y desde 2006 en la BMC, las cifras indican que se han efectuado 38.650 operaciones con un costo total de alrededor de \$5,4 billones, escenario en el que han participado la Agencia Logística de las Fuerzas Militares, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Secretaría Distrital de Integración Social, el Ejército Nacional de Colombia, la Fiscalía General de la Nación, el Servicio Nacional de Aprendizaje, la Unidad de atención y Reparación a las Víctimas, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Armada Nacional, para sólo citar algunos ejemplos.

Es decir, que la USPEC utilizó instrumentos de administración gerencial para el mejoramiento de los objetivos misionales que cumplieron y cumplen actualmente con el objeto de gestionar y operar el suministro de bienes y servicios para el adecuado funcionamiento del Sistema Penitenciario y Carcelario, para el caso en comento el suministro del servicio de vigilancia electrónica.

Adicionalmente, y como quiera que el presente la situación observada se fundamenta en la presunta vulneración de los principios de que trata el Decreto 204 de 2016, es menester destacar las precisiones hechas por la H. Corte Constitucional, en tratándose de las conductas disciplinables con base en principios; en tal sentido, dicha H. Corporación, en sentencia C 818 de 2005, desarrollo el siguiente problema jurídico:

"¿Si el señalamiento de principios, en materia disciplinaria, como instrumentos para la descripción de los comportamientos constitutivos de faltas contra la debida preservación de la función pública, satisfacen o no los principios constitucionales de legalidad y tipicidad, en los términos previstos en el Texto Superior y desarrollados por la jurisprudencia de esta Corporación?"

En respuesta a dicho problema jurídico, la H. Corte Constitucional estableció la regla en virtud de la cual:

"El legislador al intentar ampliar el catálogo de infracciones disciplinarias, mediante el señalamiento como falta gravísima del desconocimiento de los principios de la contratación estatal y de la función administrativa, incurre en una flagrante vulneración de los principios de legalidad y tipicidad que rigen el ejercicio del derecho punitivo del Estado, pues como previamente se expuso, los principios en cuanto normas jurídicas, por sí solos, sin más, no pueden servir de instrumento para la descripción de los comportamientos constitutivos de faltas disciplinarias. Conforme a esta argumentación, estaríamos en principio ante una disposición que por desconocer la taxatividad y certeza que se exige en la descripción de las infracciones disciplinarias, debería ser objeto de declaratoria de inexecutable pura y simple. Sin embargo, es preciso recordar que los principios como norma jurídica también pueden ser objeto de complementación mediante la integración jurídica de su contenido normativo, ya sea a través de disposiciones constitucionales de aplicación directa o de normas de rango legal, que permitan concretar de manera clara e inequívoca, las conductas prohibidas en materia disciplinaria. De acuerdo con lo expuesto, la Corte concluye que para convalidar el señalamiento de un principio que regula la contratación estatal y la función administrativa como descriptor de un comportamiento constitutivo de falta gravísima, es necesario: (i) Acreditar que la infracción disciplinaria de uno de tales principios tiene un carácter concreto y específico a partir de su complementación con una regla que le permita determinar de manera específica su contenido normativo. Para ello, es indispensable demostrar que a pesar de tener la conducta reprochable su origen en un principio, (a) la misma se desarrolla conforme a una norma constitucional de aplicación directa; (b) o que a pesar de su generalidad, éste se puede concretar acudiendo a una disposición de rango legal que lo desarrolle de manera específica. Cuando se formule la acusación disciplinaria debe señalarse tanto la conducta imputable como la norma que la describe, según lo ordena el artículo 163 del Código Disciplinario Único. Finalmente, es obligación del funcionario investigador determinar si el comportamiento reprochable en materia disciplinaria resulta excesivo en rigidez frente a la gravedad de la conducta tipificada. De igual manera, le corresponde a dicho funcionario determinar si la irregularidad, se ajusta al principio de antijuridicidad material o lesividad reconocido por el legislador en la exposición de motivos de la Ley 734 de 2002, previsto en el artículo 5° de la citada ley."

*Finalmente, a través de la precitada providencia, el Alto Tribunal dispuso: "Declarar **EXEQUIBLE** la expresión: 'o desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley', contenida en el artículo 48 numeral 31 de la Ley 734 de 2002, **EMPERO**, bajo el entendido de que la conducta constitutiva de la falta gravísima debe ser siempre de carácter concreto y estar descrita en normas constitucionales de aplicación directa o en normas legales que desarrollen esos principios."*

En tal virtud, además de ser infundados los argumentos del presente hallazgo, debido a que el mecanismo de selección en bolsa de productos, si trajo beneficios concretos para la mejor prestación del servicio de vigilancia electrónica a cargo de esta Unidad, principalmente el ahorro significativo de cuarenta y cuatro mil novecientos noventa y cuatro millones seiscientos veinticuatro mil pesos (\$44.994.624.000) equivalente al cincuenta y siete coma treinta y dos por ciento (57,32%) respecto al presupuesto destinado inicialmente; Por otra lado, se fundamenta en la presunta vulneración de los principios reglados por el Decreto 204 de 2016 de eficiencia¹ y progresividad², los cuales,

¹ Artículo 2.2.1.12.1.3. Principio de eficiencia. La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) emplearán en la ejecución de sus competencias los medios más adecuados para el cumplimiento de sus objetivos, de manera que se garantice el goce efectivo de los derechos de las personas privadas de la libertad.

² Artículo 2.2.1.12.1.4. Principio de progresividad. Las acciones conjuntas de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) y del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) suponen el compromiso con los derechos fundamentales de las

en virtud de la regla establecida por la H. Corte Constitucional en la precitada sentencia C-818 de 2005, por sí solos, sin más, no pueden servir de instrumento para la descripción de los comportamientos constitutivos de faltas disciplinarias.

Con relación a los costos asociados de la operación de mercado abierto es preciso señalar que los costos de la operación bursátil No 28075631 como fueron: i) el servicio de registro BMC, incluido el IVA; ii) la comisión de CORREAGRO como corredor, incluido el IVA; iii) el servicio de compensación y liquidación, incluido el IVA, no pueden ser asociadas directamente a la prestación del servicio de vigilancia electrónica - SVE puesto que cualquier proceso adelantado en la Bolsa mercantil de Colombia- BMC genera los costos descritos anteriormente.

De esto que, en el marco de la negociación, se dio la alta participación de diferentes empresas, confirmado la pluralidad de oferentes para la adquisición del servicio de vigilancia, por medio de un mecanismo transparente, lo que como consecuencia produjo un ahorro significativo de cuarenta y cuatro mil novecientos noventa y cuatro millones seiscientos veinticuatro mil pesos (\$44.994.624.000) equivalente al cincuenta y siete coma treinta y dos por ciento (57,32%) respecto al presupuesto inicial, inclusive sumando los costos de bolsa y comisión, que no alcanzan a ser el equivalente al cero coma setenta y siete por ciento (0,77%) del ahorro que se generó mediante el mecanismo de mercado de compras públicas de la BMC

PRESUPUESTO INICIAL	VALOR DE CIERRE	AHORRO	%
78.491.624.000	\$ 33.497.000.000	\$ 44.994.624.000	57,32%

Análisis respuesta alcance penal

No se acepta la respuesta de la Entidad, por cuanto **no dicen nada frente al cumplimiento del requisito establecido** en el artículo 2.2.1.2.1.2.12 del Decreto 1082 de 2015, lo cual permite concluir deficiencias en la etapa precontractual. El hallazgo mantiene sus connotaciones y se ajusta su redacción.

Hallazgo N°14. Análisis del sector y presupuesto oficial (D)

Dentro de la evaluación de la etapa precontractual del proceso de Vigilancia Electrónica, se estableció que se invocaron dos cotizaciones para estimar el presupuesto oficial estimado requerido para la contratación: MELTEC proponía cobrar \$22.370 diarios de monitoreo y Energía Integral Andina \$35.400 por el mismo concepto.

Además que no se encontró en el expediente precontractual evidencia de las cotizaciones citadas, no se encuentra justificado el valor diario de vigilancia que propuso

personas privadas de la libertad, reconociendo unos contenidos mínimos de satisfacción de esos derechos y la obligación de acrecentarlos paulatinamente de tal forma que se asegure la sostenibilidad fiscal y observando el marco fiscal de mediano plazo.

el entonces proveedor, precio muy por encima de la tarifa con la que venía prestando el servicio.

El valor de la presunta propuesta de Energía Integral Andina por \$35.400, que no está soportado, que se sale del promedio de las recibidas en 2015 dentro de la LP y de la de MELTEC, incrementó el promedio del valor a considerar por cada PPL monitoreado diario a \$24.225,81, que al multiplicarlo por 6.000 dispositivos, sumaría \$4.360.645.800 mensuales, al multiplicarlo por 19 meses el valor del presupuesto ascendería a \$82.852.270.200; hecho que elevó el presupuesto oficial del proceso y evidencia deficiencias en la elaboración del presupuesto oficial, al no contar con soportes que respalden los valores con los cuales se realizó dicho presupuesto, incumpliendo el numeral 4 del artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015, ya que la entidad no cuenta con soportes para la elaboración del presupuesto oficial de este proceso.

A pesar del sobredimensionamiento en los cálculos de la entidad, la USPEC estableció un presupuesto de \$76.925,6 millones, siendo que el aprobado asciende a \$77.460 millones, correspondiente a \$200 millones de la vigencia 2016, \$49.000 millones de vigencia futura 2017 y \$28.460 millones de vigencia futura 2018, manteniendo las imprecisiones en la determinación del presupuesto oficial.

Esta situación tiene una presunta incidencia disciplinaria, por el incumplimiento normativo en la elaboración del presupuesto oficial.

Respuesta de la entidad

Frente a la lectura de la observación comunicada por el Grupo Auditor se encontró una deficiencia en la formulación de la misma, por cuanto el valor que se debe tomar es uno solo, íntegro, que ascendió al valor de \$33.841.658.526,00. Asumir un costo diario distorsiona el valor de la negociación y desconoce el ahorro obtenido a través de la rueda de negocios de la BMC. Los dispositivos adquiridos por este proceso de selección tenían que estar entregados e instalados al INPEC en el mes de agosto de 2017, razón por la cual el plazo y el valor tenidos en cuenta no corresponden a la realidad.

(...) Lo que buscó la anterior administración fue solventar la transparencia en la escogencia del proveedor y reducir el estimado presupuestal que se venía pagando muy superior al valor de cierre de la rueda de negociación (...)

Por otro lado y a juzgar el valor pagado al anterior contratista Energía integral Andina - EIA por la prestación del servicio de vigilancia electrónica – SVE la tarifa diaria de cada dispositivo correspondía a \$20.664,96 de 4.400 unidades, ahora bien por el proceso adjudicado a UTSES a través de la BMC la tarifa diaria de cada dispositivo corresponde a \$17.556 de 6000 unidades, de lo cual es evidente el ahorro en el nuevo proceso vs. el anterior, adicionalmente con mayores garantías de que la tecnología de UTSES es mucho más beneficiosa que la tecnología anterior.

Análisis de la respuesta

La entidad asevera que debe tomarse para análisis el valor de la negociación, a pesar de que la observación se basa en el estudio de mercado efectuado por USPEC, basado en precios unitarios diarios, razón por la cual dicha posición carece de coherencia frente a la evidencia y lo observado. Además, se sigue señalando que el valor unitario para el actual servicio es de \$17.556, cuando la facturación arroja un valor de \$20.093. No se pronuncian sobre el eje de la observación, relativa a los soportes tenidos en cuenta para estimar el presupuesto oficial estimado de la negociación. La observación se mantiene y su connotación.

Hallazgo N°15. Manejo del anticipo – Rendimientos Financieros (D)

La cláusula quinta de la FTN del proceso de Vigilancia Electrónica, establece lo siguiente:

"Se girará al Sistema de Compensación, Liquidación y Administración de Garantías de la Bolsa Mercantil de Colombia S.A. un anticipo del cuarenta y cinco por ciento (45%) del valor total del presupuesto, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la realización de la operación en bolsa y previa la entrega por parte del Comisionista Comprador a la USPEC del comprobante de operación de mercado abierto (papeleta), así como la documentación del comitente vendedor exigida para su registro en el Sistema SIIF Nación acompañada de la certificación de los pagos correspondientes a los aportes al sistema general de seguridad social integral y demás aportes parafiscales debidamente suscritas por el representante legal o por el revisor fiscal si a ello hubiere lugar. Dicho anticipo se destinará para el pago de la primera etapa de instalación y puesta en funcionamiento del DATA CENTER y Centro de monitoreo, necesarios y adquisición de los dispositivos remotos, que hacen parte del servicio a prestar.

Como quiera que las entidades públicas deben ejercer control sobre los recursos entregados a título de Anticipo, el Comisionista Comprador deberá exigir al Comisionista Vendedor que el Proveedor, previa la utilización del recurso, presente a la USPEC para su aprobación, el plan de inversión del mismo, el cual será aprobado por el Supervisor o Interventor dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la presentación formal. Igualmente, deberá efectuar los reportes que, sobre el particular, exija la entidad. En el evento en que se generen rendimientos financieros por los recursos situados en calidad de Anticipo, los mismos serán reintegrados a la USPEC, quien determinará el procedimiento a seguir. El anticipo será amortizado en cada factura mensual y de manera proporcional de conformidad a la prestación del servicio." Subrayado nuestro.

En virtud de esta cláusula se giraron \$15.073,6 millones el 25 de abril de 2017, a la cuenta corriente No. 000-27014-0 del Banco de Bogotá, a nombre de la Unión Temporal UTSES, con base en el documento de 01 de marzo de 2017, en el que se relacionaba la forma como se invertiría este anticipo. De la misma manera, Bolsa Mercantil certifica el giro de los recursos a 3 cuentas corrientes suministradas por el comitente vendedor,

quien por esta razón manifiesta no haber generado rendimientos financieros sobre los recursos entregados, y por ende no tiene la obligación de reintegrarlos al tesoro nacional.

La forma en que se estructuró la administración del recurso público comprometido, entregó al receptor privado la posibilidad de decidir la gestión de un recurso público bajo su custodia y gestión, como es el caso de las sumas entregadas a título de anticipo, que según concepto No. 20118010594111 del 24 de octubre de 2011, del Departamento Nacional de Planeación, *"...Su monto sigue perteneciendo a la entidad estatal, En este sentido, tiene carácter de dinero público y se encuentra afecto al desarrollo de las actividades propias del objeto contractual..."*,

En línea con el concepto del DNP, en cuanto a que los dineros (recursos) entregados en calidad de anticipos mantienen su condición de recursos públicos, esto es que solo tiene un efecto de transferencia de propiedad, cuando el Estado efectivamente recibe el bien o servicio que se pretende adquirir, el mismo (concepto) está en línea con la esencia de las operaciones contempladas en las NIIF –NIC 18, transferencia de riesgos y beneficios de propiedad. Esos recursos no son gratuitos, tienen un costo para el Estado, y con la transferencia sin condiciones autorizada, se impide que el Estado recupere parte de los costos en que debió incurrir para permitirle liquidez a la entidad pagadora.

Igualmente, a los Órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación les está prohibido mantener en cuentas corrientes recursos por más de cinco (5) días, habida cuenta el costo que se ocasiona por la gestión de liquidez, razón de más para censurar que se permita a los contratistas de administración manejar recursos públicos en cuentas corrientes, en contra de principios de sana gestión financiera.

La anterior disposición contractual, tal como fue pactada implica la contravención del principio de responsabilidad previsto en el numeral 1 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993, que exige a los servidores públicos proteger los derechos de la entidad, pues la misma se muestra lesiva a los intereses del Presupuesto General de la Nación y de los beneficiarios de los servicios a cargo de la USPEC. Observación con alcance disciplinario.

Respuesta de la entidad

Mediante Memorando E-2017-020803 de fecha 14 de noviembre de 2017, la Dirección de Logística de esta Unidad solicitó al comisionista CORREAGRO informar acerca de los rendimientos financieros generados por el anticipo del 45% por valor de \$15.073.650.000 con ocasión de la operación mercantil 28075631 para la prestación del servicio de vigilancia electrónica, de lo cual la firma CORREAGRO mediante Oficio C.C.B BG-17-0924 de fecha 23 de noviembre de la presente anualidad remitió respuesta, informando que los rendimientos financieros ascienden a la suma de "\$2.689.454,00 por la permanencia de 1 un día en la cuenta de garantías de la Bolsa Mercantil de Colombia". Se allega copia del memorando con la solicitud y de la respuesta manifestada por CORREAGRO.

Se concluye de lo expuesto que, UNION TEMPORAL SISTEMAS ELECTRÓNICOS DE SEGURIDAD no tuvo rendimientos financieros del dinero entregado en calidad de anticipo por USPEC a la BMC, toda vez que este dinero fue consignado en cuenta corriente y tal producto no genera rendimientos, de lo cual se allegan certificaciones expedidas por el banco de Bogotá de las referidas cuentas en las cuales fueron depositados los dineros por concepto de anticipo, que indican que tales cuentas no generan rendimientos financieros.

Análisis de la respuesta

Habida cuenta que la disposición prevista en la FTN genera la obligación de reintegrar rendimientos financieros en la medida que se causen, permitiendo que sea el comitente vendedor quien decida la forma de administrar estos fondos públicos entregados a título de anticipo, se retira la connotación fiscal de la observación, ajustando el reproche a la prerrogativa entregada al particular para disponer de los fondos públicos a él encomendados y la falta de diligencia en la salvaguarda de los recursos públicos.

Hallazgo N°16. Dispositivos de monitoreo electrónico del Contrato 012 de 2016

Se observa que producto de la finalización del Contrato No. 012 de 2016, se han recolectado algunos de los dispositivos de vigilancia electrónica instalados en la humanidad de las personas privadas de la libertad. Aunque aún se encuentran pendientes de recuperar 1.481 dispositivos, no se ha decidido qué hacer con los que ya reposan en los Establecimientos de Reclusión a nivel nacional, ante la ausencia de procedimientos definidos por parte de la USPEC en este sentido, como consta en las solicitudes emanadas de la Dirección del CERVI del INPEC mediante correos electrónicos del 14 de agosto y el 28 de septiembre de 2017.

Por tanto, esta situación refleja deficiencias en los mecanismos de control y en los procedimientos administrativos de la USPEC para coordinar y realizar estas actividades de manera conjunta con el INPEC, desestimando lo estipulado en los literales b), c), d) y f) del artículo 2º de la Ley 87 de 1.993.

Respuesta de la entidad

*"Observación No. 69. Dispositivos de monitoreo electrónico del Contrato 012 de 2016
Si bien dentro del clausulado del contrato 12 de 2016, no quedó claramente definido el procedimiento para la entrega de los dispositivos instalados a la PPL una vez finalizado el contrato, el tema ha sido tratado en algunas de las mesas de trabajo realizadas entre la USPEC, el INPEC y el proveedor EIA, a la fecha no ha sido posible establecer el mecanismo exacto para la recolección de los dispositivos que se encuentran en los ERON a nivel nacional por las siguientes razones:*

1. El INPEC se niega a aceptar la responsabilidad de transportar los dispositivos a Bogotá, argumentando el riesgo de pérdida durante el desplazamiento.
2. La USPEC no cuenta con los recursos físicos ni presupuestales que permitan asumir los costos de recolección de los dispositivos.
3. El proveedor insiste en que los dispositivos le deben ser entregados en Bogotá.

En aras de llegar a un acuerdo entre las partes la USPEC - Dirección de Logística envió al Director del CERVI, el Oficio E-2017- 020212 de fecha 07 de noviembre mediante el cual se solicita el estado del traslado al CERVI de los equipos de monitoreo que se encuentran en los ERON. Se anexa copia del Oficio.

A la fecha no se ha recibido la respuesta por parte del INPEC."

Análisis de la respuesta

Lo manifestado por la USPEC no desvirtúa lo indicado en la observación, toda vez que la situación continúa en las mismas circunstancias. De otra parte no se puede desligar la responsabilidad de la USPEC, ya que fue ésta misma Entidad quien participó en la construcción del clausulado del Contrato No. 012 de 2016, y tal como se establece en la respuesta dada por la Entidad, esa fue una de las causas de lo observado por este Ente de control. En consecuencia, la observación se preserva en los mismos términos en que fue comunicada, considerando que en la etapa precontractual y contractual, las dos Entidades tienen participación activa.

Hallazgo N°17. Modificaciones Servicio Vigilancia Electrónica Operación Bursátil No 28075631 (D) – (P)

Realizado el seguimiento a la Operación Bursátil No 28075631 del 23 de febrero de 2017, por 33.477 millones, con el objeto de contratar el "servicio de vigilancia electrónica para la población privada de la libertad en Colombia", donde actuó como comitente comprador en nombre de la USPEC la firma comisionista CORREAGRO, autorizada mediante contrato 326 del 19 de diciembre de 2016, se pudo evidenciar que la administración de la USPEC, mediante oficio E-2017-010437 del 20 de junio de 2017 incrementó el precio diario del servicio de vigilancia previamente establecido de \$17.555,10 a \$20.093,8 mediante la adición de productos y modificación de las características del producto, no contempladas en la Ficha Técnica tanto de Producto como de Negociación, que sirvió de base para la operación mercantil del 23 de febrero de 2017, donde se seleccionó al comisionista vendedor.

Procedimiento que contraría la Ficha Técnica de Negociación y del Producto, lo estipulado en el artículo 3.2.1.6 de la Circular Única de la BMC, condiciones de la negociación susceptibles de modificación, de conformidad con lo establecido en el

artículo 2.11.1.1.5 del Decreto 2555 de 2010, Reglamento General de las Bolsas, lo cual afecta además el principio de transparencia contemplado en el literal e) del numeral 5 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, por cuanto la selección del proveedor se hizo con base en unos factores técnicos y económicos que fueron modificados con posterioridad y que no fueron parte de la selección, afectando la garantía de la oferta más favorable contemplada en el artículo 88 de la Ley 1474 de 2011.

Esta situación es producto de deficiencias en la construcción de los Estudios y documentos previos establecidos en el artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015 y de la redacción de la Ficha Técnica de Negociación y del Producto; incumpliendo lo contemplado en el literal c) del numeral 5 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, por lo que se establece un presunto alcance disciplinario y penal por cuanto esta conducta se enmarca en lo contemplado en el Código Penal Colombiano como celebración indebida de contratos.

Tal circunstancia puede llegar a configurar una conducta reprochable por la legislación penal colombiana. Hallazgo con presunto alcance Penal y Disciplinario.

Respuesta de la entidad

Ahora bien, dadas las nuevas mejoras tecnológicas y sistemas que se hicieron necesarios para optimizar la prestación del Servicio Ininterrumpido de vigilancia, las decisiones tomadas fueron acordadas con la Unión Temporal UTSES; la participación de la Sociedad Comisionista CORREAGRO, el Supervisor de Apoyo y en ocasiones el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Entidad, decisiones que fueron del conocimiento de la representante legal, la cual nunca las desconoció o estuvo en desacuerdo, sino que siempre fueron corroboradas o refrendadas, esto es sin quitarles validez o eficacia alguna.

Análisis de la respuesta

USPEC ratifica los hechos evidenciados pero defiende la validez y eficacia de las decisiones, que no fueron materia de la observación. Se mantiene con su connotación.

Respuesta entidad alcance penal:

Sea lo primero señalar, que el aumento del precio correspondiente a la tarifa diaria de vigilancia electrónica al previamente establecido en el cierre de la Operación Bursátil N° 28075631, no obedeció a la toma de una decisión infundada por parte de la administración, puesto que dicho aumento de precio, atañe a dos necesidades para la debida prestación del servicio de vigilancia electrónica, la primera de ellas atendiendo la solicitud de referencia 8100-DINPEC-DFISI de fecha 13 de mayo de 2016 (adjunta) elevada por el Instituto Penitenciario y Carcelario – INPEC en cuanto al sistema de posicionamiento Beacon para lograr controlar a través de aquel, la ubicación exacta y precisa de la persona sometida al sistema de vigilancia electrónica; La otra

correspondiente a las mejoras tecnológicas relativa a la implementación de: i) planta ; ii) ups; iii)aire y iv) sillas que mejoraron la prestación del servicio como aumento la capacidad del centro de monitoreo y data center.

Aunado a lo anterior, conforme a lo acordado en las mesas de trabajo sostenidas entre los representantes legales de la USPEC y el INPEC sesionadas entre los días 3 al 9 de junio de 2016 que concluyeron en la remisión de la *"Ficha Técnica de Especificaciones Técnicas al Sistema de Vigilancia Electrónica"* que se alléga por medio de la presente respuesta.

Así mismo, que de la afirmación realizada por el ente de control con relación a que *"(...) la administración de la USPEC, mediante oficio E-2017-010437 del 20 de junio de 2017 incremento de manera unilateral el precio diario del servicio de vigilancia electrónica previamente establecido (...) "* no es dable la aserción expuesta dado que la decisión objetada no es posible atribuirla solo a la administración, prueba de ello es la documentación anexa al referido oficio, dentro de la cual se encuentran el resultado del estudio de mercado de precios de Beacons remitido por CORREAGRO, como también el estudio de mercado de las plantas electicas, los UPS, el aire acondicionado y las sillas, requerido por la Unidad con el objeto de comparar las más de 5 propuestas allegadas por la Unión Temporal de Sistemas Electrónicos de Seguridad – UTSES.

De lo anterior se infiere la el incremento a la tarifa diaria por concepto de la prestación del servicio de vigilancia electrónica, fue el resultado de los aportes contribuidos por CORREAGRO, BUSAGAN actuando como representaste de la Unidad ante la Bolsa mercantil de Colombia, el proveedor Unión Temporal de Sistemas Electrónicos de Seguridad – UTSES y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC en el marco de regulación establecido por la Bolsa Mercantil de Colombia- BMC relativa a las tarifas de:

Tarifas y Tarifa reajustada			
Ítem	Descripción	Cant	Valor Diario
1	Servicio de vigilancia electrónica sin Beacon y sin mejoras tecnológicas	1	\$ 17.556,0
2	Servicio Beacon	1	\$ 2.434,0
3	Servicio mejoras tecnológicas (Upgrade planta y ups, Aire y sillas)	1	\$ 103,8
4	Servicio de vigilancia electrónica con Beacon y Con mejoras tecnológicas	1	\$ 20.093,8

En tal virtud, ese aumento del precio, obedeció al mejoramiento en la calidad y modernización del servicio, para una debida y eficiente prestación de aquel, amparados en el principio de eficiencia de que trata el artículo Artículo 2.2.1.12.1.3. del Decreto 1069 de 2015 introducido mediante decreto 204 de 2016.

Análisis de respuesta alcance penal

La entidad no se pronuncia sobre las razones que llevaron a incrementar el precio unitario aceptado al comitente vendedor, con posterioridad al cierre de la negociación el Bolsa, con especificaciones que debieron contemplarse en los estudios previos que sustentaron los requerimientos de la negociación. Se mantiene hallazgo con presunto alcance penal y disciplinario.

Hallazgo N°18. Suficiencia del Valor del contrato de vigilancia electrónica (D)

La Ficha Técnica de Negociación definitiva del 13 de febrero de 2017 que fue utilizada como base de la operación No. 28075631, contemplaba la totalidad de condiciones requeridas por el comitente comprador para contratar el servicio, tales como plazos para la prestación del servicio, sitios de entrega y forma de pago.

El precio final de la negociación se dio producto de un proceso de puja dinámico en el cual el precio ofertado descendía hasta que finalmente terminara la rueda de negocios con la adjudicación al menor postor. Una vez adjudicado el precio de la negociación, el ganador debía informar el valor unitario con base en el cual iba a facturar su servicio, acorde con los requerimientos técnicos y de plazo.

No obstante lo anterior, el comitente comprador incrementó ese valor unitario propuesto por el comitente vendedor, sin que se aumentara de manera simultánea el monto total de la negociación, con lo que manteniéndose el mismo número de dispositivos, el plazo del servicio se vería afectado en menor cantidad de días al inicialmente propuesto, sin que se evidencie por parte de la entidad responsable del servicio de vigilancia electrónica la adopción de medidas que suplan la actual desfinanciación del proyecto.

Lo expuesto sucede por deficiencias en los mecanismos de control y seguimiento a la ejecución contractual, en los términos del artículo 4 de la Ley 80 de 1993 y 82, 83, y 84 de la Ley 1474 de 2011 a los contratos y proyectos que tienen su génesis en operaciones de Bolsa.

Respuesta de la entidad

Como se tiene una mayor tarifa pero el mismo presupuesto, es muy probable que el servicio termine mucho antes del 31 de julio de 2018, pero todo lo anterior se hizo por darle prioridad a implementar la fase de transición: continuidad en el servicio, mejorar tecnológicamente el servicio adquirido y recibir un servicio adicional como es el alquiler de Beacons, que es necesario para la operación."

Análisis de la respuesta

La entidad confirma la hipótesis de la CGR. Se mantiene el hallazgo y la connotación.

Hallazgo N°19. Principio de coordinación y seguimiento en sistema de vigilancia electrónica

Dentro de la función misional a cargo del INPEC y la Policía Nacional se encuentran las acciones conjuntas para realizar la custodia y vigilancia de las personas privadas de la Libertad y garantizar la seguridad de la población civil.

De acuerdo a lo indicado en el artículo 29D del Código Penitenciario, adicionada por el artículo 31 de la Ley 1709 de 2014 (adicción al Código Penitenciario), en su parágrafo determina: *"El INPEC podrá celebrar convenios con la Policía Nacional para el seguimiento del cumplimiento de la prisión domiciliaria, cuando la guardia no sea suficiente para garantizar el desarrollo de la misma. La participación de la Policía Nacional dependerá de la capacidad operativa y logística de las unidades que presten el apoyo al INPEC."* En virtud de lo anterior se suscribió el 12 de mayo de 2017, el Convenio Marco No. 136 con la Policía Nacional.

El sistema de vigilancia electrónico genera alarmas de acuerdo a la actividad reportada por los dispositivos de monitoreo electrónico instalados en las personas privadas de la libertad. Alarmas como Apertura y/o corte de correa, apertura de dispositivo GPS, pérdida de comunicación y trasgresión de geo-cerca, generan la necesidad de hacer seguimiento en sitio. Dentro de la Ficha Técnica de Negociación se indicó al respecto:

"8.2 OBLIGACIONES DEL COMITENTE COMPRADOR (...) 7. El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC encargado de la custodia de los internos con prisión domiciliaria, beneficios administrativos o con medida de aseguramiento no privativa de la libertad (SVE) a nivel nacional, dispondrá del personal necesario con el objetivo de garantizar la adecuada prestación del servicio, lo anterior enmarcado en las competencias de dicha Entidad."

En promedio se estima¹ que se generan unas 2300 notificaciones en relación con las alarmas mencionadas. De este número se están atendiendo en promedio 400 alarmas, por lo cual se genera un déficit de atención en cerca del 82% de éstas. En este sentido, considerando que el servicio de monitoreo se factura de manera diaria, por dispositivo, y haciendo un balance económico, solo se está aprovechando efectivamente entre un 18% y un 25% de lo efectivamente pagado. Contemplando que a 17 de noviembre se encontraban instalados 4.713 dispositivos, solo se está generando un aprovechamiento efectivo de aproximadamente 23,6 millones de los 94,7 millones que representan el costo del servicio diario.

Por lo cual, se afecta el principio de eficiencia y eficacia estipulado en el numeral 3° de la Ley 489 de 1998 y la eficacia en el gasto público.

¹ Estimación realizada considerando que un mismo evento puede generar diversas notificaciones, ya sea porque el dispositivo beacon genera una alarma que también puede ser generada por el dispositivo GPS, o porque un mismo evento como pérdida de la señal se continúa notificando hasta que se establezca una reconexión.

Situación que se presenta, por falta de desarrollo del Convenio Marco No. 136, a través de convenios específicos que permitan a la Policía Nacional brindar el apoyo operativo y materializar las intenciones dispuestas en el documento suscrito. Por consiguiente también se afecta el principio de coordinación considerado en el artículo 6º de la Ley 489 de 1998, al igual que lo indicado en el artículo 5º respecto al cumplimiento de las potestades y atribuciones inherentes y los asignados expresamente por Ley que deben ser ejercidos por los organismos y entidades del sector público.

Respuesta de la entidad

La entidad no se pronunció sobre la observación.

Análisis de la respuesta

Hasta el vencimiento del plazo de traslado, no se ha conocido respuesta sobre lo mencionado, por tanto, la observación se preserva en los mismos términos en que fue comunicada.

Hallazgo N°20. Capacidad operativa del CERVI en el sistema de vigilancia electrónico.

El sistema de vigilancia electrónico se compone de elementos tecnológicos y la labor realizada por los operadores, tanto del personal del contratista como del INPEC. La plataforma tecnológica es un medio de apoyo para las actuaciones emprendidas en el marco penal, administrativo y contractual y dentro del ámbito del alcance misional.

Se observa que la demanda suscitada por la plataforma tecnológica y la respuesta exigida para dar respuesta a la decisión de los jueces de la República aunada al comportamiento dinámico la población privada de la libertad con beneficio extramural, ha excedido la capacidad operativa del CERVI, lo cual se evidencia en la falta de instalación de 1287 dispositivos, principalmente en las ciudades de Medellín, Barranquilla, Cali, Cartagena y Santa Marta. Así mismo en que se encuentran pendientes de recoger o reemplazar 1.481 dispositivos de monitoreo del anterior contratista, sobre los cuales se desconoce su ubicación, integridad e incluso su existencia.

Esta situación se presenta por deficiencias en el cumplimiento de los principios de eficiencia y eficacia de la función administrativa, e inobserva lo estipulado en el artículo 3º de la Ley 489 de 1998.

Respuesta de la entidad

La entidad no se pronunció sobre la observación.

Análisis de la respuesta

Hasta el vencimiento del plazo de traslado, no se ha conocido respuesta sobre lo mencionado, por tanto, la observación se preserva en los mismos términos en que fue comunicada.

Hallazgo N°21. Apertura de Dispositivos de monitoreo electrónico

Como resultado de la operación mercantil No. 28075631, se está prestando el servicio de vigilancia electrónica con unos dispositivos de monitoreo, que de acuerdo a lo estipulado en los estudios previos y ficha técnica tiene por finalidad ofrecer al CERVI la posibilidad de visualizar remotamente los eventos asociados a los movimientos de las personas privadas, con el fin de que el monitoreo sea efectivo.

Se han presentado aperturas de los dispositivos para vigilancia electrónica entregados por el comitente vendedor en cumplimiento de las obligaciones de la operación No. 28075631, en las cuales no se ha realizado ruptura de la correa, según reporte del sistema EAGLE y SIGECER entregado por el contratista; en las visitas de verificación efectuadas por el INPEC posterior a la alarma, se han observado signos de manipulación. Lo expuesto afecta la finalidad del sistema de vigilancia electrónico, de mantener monitoreado y hacer seguimiento a los movimientos del PPL e informar al CERVI de ello, debido a que en la alarma generada no se puede diferenciar si una apertura es realizada con o sin el uso de la llave de liberación.

Esta situación evidencia que el dispositivo de monitoreo electrónico tipo manilla entregado por el comitente vendedor en cumplimiento de la Operación Mercantil, presenta diferencias frente al requisito específico "... 1. *DISPOSITIVOS PARA VIGILANCIA ELECTRÓNICA. Material Robusto: Es aquel que permite a la correa del dispositivo GPS ser de difícil remoción; el objetivo es referenciar un material resistente, fuerte o firme que no permita el corte interno, sin que haya sido violentado por la PPL.* (subrayado fuera de texto) *REQUERIMIENTOS. Las correas del dispositivo GPS para la vigilancia electrónica debe ser de difícil remoción de las PPL beneficiarias de la medida domiciliaria con vigilancia electrónica.*", de la Ficha Técnica de Producto, base de la operación No. 28075631, ya que no permite identificar con claridad si se han efectuado aperturas del dispositivo sin el uso de la llave de liberación. En consecuencia el dispositivo de vigilancia electrónico presenta incertidumbre ante el evento descrito al igual que frente a la satisfacción completa de las condiciones técnicas presentes en la FTP en este sentido. Al respecto la Ficha Técnica de Negociación, indica:

"8. *OBLIGACIONES 8.1 OBLIGACIONES COMITENTE VENDEDOR. 11. Reemplazar los equipos que presenten defectos de fabricación no corregibles o funcionamiento defectuoso reiterado, por otro de igual o superiores características, para lo cual el comitente vendedor deberá tener el stock necesario en Colombia, que garantice la no interrupción del servicio.*"

Respuesta de la entidad

"Hasta la fecha de hoy el INPEC CERVI No ha reportado casos ni a UTSES ni a USPEC de apertura de equipos en las cuales no se ha realizado ruptura de la correa, ni uso de la llave de liberación. Por favor se le solicita a la Contraloría que haga llegar los informes que les presentaron sobre el reporte de apertura de estos 25 equipos para hacer el seguimiento del caso.

El CERVI INPEC reportó el siguiente caso similar: PPL que roba en transmilenio y no hay reporte de alarma de equipo desinstalado o transgresión. Se le hizo el siguiente seguimiento e informe donde se evidencia que se genera alarmas de apertura y transgresión del caso (Se adjunta informe de seguimiento apertura equipo).

Por otro lado la verificación de que el dispositivo cumpla el FTP ". Material Robusto: Es aquel que permite a la correa del dispositivo GPS ser de difícil remoción; el objetivo es referenciar un material resistente, fuerte o firme que no permita el corte interno, sin que haya sido violentado por la PPL." Esto se verificó por la BMC como requisito habilitante en el proceso de selección y además se verificó en los Datasheets de los equipos que proporciona directamente el fabricante como también se verificó en las primeras entregas de los equipos como se dejó en constancia en las actas de recepción de los equipos. Se adjunta especificación del equipo donde se evidencia el cumplimiento del FTP y actas de entregas de equipos.

Por otro lado también se adjuntan los soportes de procedimientos de garantía y soporte técnico que ha hecho UTSES sobre los casos presentados. Esto demuestra el cumplimiento sobre el FTP sobre soporte técnico y mantenimiento durante la vigencia del contrato."

Análisis de la respuesta

No obstante que el CERVI no ha manifestado expresamente apertura de equipos en las cuales no se ha realizado ruptura de la correa, ni uso de la llave de liberación, en visita de verificación de la respuesta, realizada al CERVI, se pudo comprobar que en la herramienta suministrada por el mismo contratista sí se han reportado alarmas de apertura de los dispositivos, de las cuales más de 100 continúan sin ser atendidas porque han desbordado la capacidad del CERVI. En varias de las visitas realizadas se observan signos de manipulación de los dispositivos por parte de las PPL sin que se haya realizado ruptura de la correa. Por tanto, la observación se preserva, pero se realizan ajustes en la redacción final y desmontando su connotación disciplinaria.

Hallazgo N°22. Disponibilidad de llaves de apertura.

Los Establecimientos de Reclusión del INPEC funcionan las 24 horas del día los 7 días de la semana. El CERVI, que es uno de ellos también tiene el mismo horario de

funcionamiento. De acuerdo a visita de auditoría efectuada, se observa que el personal del INPEC no cuenta con llaves de apertura para quitar el dispositivo de la humanidad de una Persona Privada de la Libertad cuando una situación de emergencia así lo amerite. Las llaves de apertura están en posesión del personal del contratista únicamente. De acuerdo a la Ficha Técnica de Producto, el contratista solo está obligado a un horario de operación desde las 07:00 a 17:00 horas de lunes a viernes.

Por consiguiente, en estos eventos de fuerza mayor, el INPEC se ve obligado a cortar la correa del dispositivo cada vez que estas situaciones se presenten y en consecuencia queda circunscrito a cancelar el valor estipulado por el contratista para reemplazarla, conforme se indica en la Ficha Técnica de Negociación:

"8. OBLIGACIONES. 8.1 OBLIGACIONES COMITENTE VENDEDOR. (...) 28. Informar en la propuesta presentada para la presente negociación, cuál será el valor que deberá pagar el comitente comprador en caso de que se requiera un servicio para la instalación de nuevo dispositivo ó el reemplazo de un dispositivo por avería o daño diferente a defectos de fábrica o mal funcionamiento de este."

Respuesta de la entidad

"El Contratista UTSES debe atender aperturas o desinstalaciones de equipos en conjunto con INPEC. El contratista tiene 8 horas hábiles para atender una desinstalación desde el momento que le reporta el INPEC-CERVI."

Se le comunica a la Contraloría General de la Nación que la solución a esta problemática no es que el INPEC tenga llaves de desinstalación, hay que tener en cuenta el costo de estas herramientas y las implicaciones de seguridad que implica esto. Según el contratista comenta:

"Señores USPEC: dando respuesta a su solicitud verbal de entregar herramientas de apertura de dispositivos para algunos establecimientos carcelarios a fin de suplir la ausencia temporal () de nuestros técnicos de campo, técnicos que hasta la fecha y por decisión de la USPEC son los portadores de las herramientas de apertura; procedo a informar que en los próximos días estaremos nacionalizando 5 herramientas que entregaremos a quien ustedes nos indiquen, para cumplir este objetivo"*

Como el costo unitario de la herramienta es \$3,155,000, queremos informar que estos elementos como todos los dispositivos y sus accesorios son de propiedad de UTSES y deberán ser retornados por la USPEC a UTSES a la finalización del contrato o pagados a UTSES en caso de pérdida o daño (salvo defectos de fabricación) a razón de \$3,155,000 la unidad. En este sentido solicitamos, previo al arribo y entrega de las herramientas, nos remitan una comunicación dando formalidad a través de la BMC."

Hoy en día se tienen 40 camionetas disponibles con sus respectivos técnicos para apoyar toda la operación nacional y en cada camioneta hay una llave de desinstalación

para atender los requerimientos del INPEC CERVI. El contratista ha venido desinstalando equipos en el marco del FTP previa las solicitudes del INPEC-CERVI.

Por otro lado, el contratista UTSES ha manifestado, que en casos excepcionales, UTSES autoriza al INPEC dañar la correa del equipo para hacer la desinstalación PREVIA autorización del contratista. El INPEC comunica la necesidad de desinstalar un equipo y la situación presentada, con base en esto, el contratista analiza la situación y puede autorizar el daño de la correa. Cuando autoriza UTSES exonera al INPEC y USPEC por pago del equipo dañado.

Por otro lado hay personal de UTSES, tanto en el centro de monitoreo como disponible vía telefónica, para atender las solicitudes que vengan del INPEC CERVI 24 horas, 7 días de la semana para tomar las acciones pertinentes y atender lo manifestado. El INPEC-CERVI está enterado de esto.

Por otro lado se le comenta a la Contraloría General del Nación que si bien el beneficio de la libertad es inmediato el retiro del dispositivo puede gestionarse adecuadamente entre la PPL, el INPEC en tiempos adecuados con el apoyo del contratista UTSES."

Análisis de la respuesta

Sobre lo manifestado por la Entidad en la respuesta no se observa un documento soporte de carácter vinculante que indique que las correas dañadas en estas situaciones no generen cobro para el INPEC o la USPEC. Respecto al horario de operación de las cuadrillas del contratista no se desvirtúa lo mencionado en la observación. Por lo anterior, la observación se ajusta en su redacción.

Hallazgo N°23. Instalación de dispositivos de vigilancia electrónica

De acuerdo a lo indicado en la Ficha Técnica de Negociación: "8. OBLIGACIONES. 8.2 OBLIGACIONES DEL COMITENTE COMPRADOR. (...) 7. El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC encargado de la custodia de los internos con prisión domiciliaria, beneficios administrativos o con medida de aseguramiento no privativa de la libertad (SVE) a nivel nacional, dispondrá del personal necesario con el objetivo de garantizar la adecuada prestación del servicio, lo anterior enmarcado en las competencias de dicha Entidad.", el INPEC debe realizar el acompañamiento necesario para la instalación de los dispositivos de vigilancia electrónica en la humanidad de las Personas Privadas de la Libertad.

No obstante, a 31 de octubre de 2017 se encuentran pendientes de instalación 1.287 de los 6.000 dispositivos contratados. En consecuencia se están pagando \$25,8 millones diarios, sin que se esté realizando un monitoreo efectivo de personas privadas de la libertad con estos dispositivos, por deficiencias en la estructuración de la Ficha Técnica de Negociación.

Situación que se presenta por deficiencias en la construcción de los estudios previos, en la identificación de riesgos y en no haber tenido en cuenta la capacidad operativa del INPEC para las actividades de instalación de dispositivos de monitoreo electrónico; también se presenta por los horarios definidos para la instalación de dispositivos donde no se contempló que existen personas privadas de la libertad que tienen permiso laboral y que no se encuentran en su domicilio en horas hábiles.

Lo expuesto contraviene lo estipulado en el artículo 3º de la Ley 489 de 1998, respecto a los principios de eficiencia y eficacia de la función administrativa y el artículo 6º respecto al principio de coordinación. Además afecta la eficiencia en el gasto público.

Respuesta de la entidad

La Entidad menciona todos los inconvenientes derivados del INPEC, no obstante no desvirtúan lo mencionado con respecto a USPEC y UTSES.

Análisis de la respuesta

Se mantiene la observación Original.

Hallazgo N°24. Adecuaciones eléctricas de entrada en piso 9 y fluido eléctrico piso 8 (D).

La Ficha Técnica de Producto base de la operación de Mercado No. 28075631, indica lo siguiente en relación con el componente eléctrico:

"Requisitos Específicos. (...) 3. DATA CENTER CERVI. (...) SISTEMA ELÉCTRICO. Tableros y equipos de distribución. Sin excepción, todos los tableros de distribución eléctrica cumplirán con las normas NEMA, ICONTEC, IEC y RETIE. Son del tipo auto-soportado, en estructura metálica cal. 14, pintura en polvo electrostática de tipo poliéster horneable. Contarán con barraje para neutro y tierra aislados con las dimensiones apropiadas según la capacidad de corriente máxima del tablero.

Materiales y montajes. Todos los materiales y equipos utilizados que apliquen deben tener el certificado de conformidad RETIE, además de cumplir las normas de construcción y funcionamiento emitidas por el ICONTEC y/o CIDET. Los materiales y elementos utilizados deberán ser nuevos, de primera y óptima calidad, resistentes al a corrosión, a la temperatura y a los demás agentes atmosféricos tales como: polvo, lluvia, humedad y elementos básicos ácidos, dependiendo de la aplicación."

Mientras la Ficha Técnica de Negociación lo hace de la siguiente manera:

"1. OBJETO. DEFINICIONES. Implementación. Es la etapa que incluye los siguientes entregables: el centro de monitoreo principal, la ejecución de las actividades que involucran los diseños, adecuación, suministro de equipos, suministro de software,

instalación, configuración, integración, pruebas y capacitación." (subrayado fuera de texto)

Al verificar el cumplimiento de las obligaciones por parte del comitente vendedor, en relación con las adecuaciones en la entrada eléctrica para obtener suministro energético hacia el piso 9 con la carga actual requerida para el funcionamiento del nuevo Data Center, se observó que transcurridos los 6 meses previstos para la fase de implementación, consignados en el documento citado, es decir el 6 de octubre de 2017, aún no se han culminado los trabajos asociados a esta implementación.

El funcionamiento del CERVI en el piso 9 del Edificio indicado por el INPEC, requiere de la realización de adecuaciones de tipo eléctrico para garantizar el suministro de energía a los equipos alojados en el Data Center y todos los demás requeridos para el funcionamiento del Sistema de Vigilancia Electrónico, teniendo en cuenta que este piso tuvo un incremento significativo en la demanda de carga eléctrica al entrar en operación estos equipos. De otra parte, todas las adecuaciones deben estar acordes con las normas RETIE, ICONTEC y/o CIDET.

El sistema de vigilancia electrónico que venía funcionando con el Contrato No. 012-2016 contaba con conexión independiente de manera completa desde la entrada eléctrica del edificio hasta el piso 8, donde venía funcionando el Data Center anterior hasta que fue apagado a mediados de octubre de 2017.

Debido al incumplimiento de esta obligación contractual, se desconectó el piso 8 de la entrada eléctrica del edificio, para acoplar la acometida eléctrica del piso 9, ocasionando que los puestos de trabajo del CERVI dispuestos para labores administrativas quedaran sin energía y por consiguiente inutilizables. Como medida de contingencia se estableció una acometida del piso 9 al piso 8 que contraviene lo dispuesto en las normas técnicas RETIE, ICONTEC y/o CIDET, que son parte del marco contractual vigente.

Los hechos descritos evidencian deficiencias en el seguimiento a la ejecución de la Operación de Mercado No. 28075631, incumpliendo lo establecido en la Ficha Técnica de Negociación y en los artículos 4 de la Ley 80 de 1993 y 82, 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011. Por lo que se constituye en una observación con presunto alcance disciplinario.

Respuesta de la entidad

"Energía Integral Andina- EIA, contratista anterior del servicio de vigilancia electrónica, tenía su sistema en el piso 8 del edificio de la Carrera 10 No 15 – 22 sede del INPEC- CERVI y es dueño de toda la infraestructura que allí está instalada la cual es: La conexión eléctrica desde la subestación hasta el piso 8, sus cables, acometida y accesorios, todo lo instalado en el piso 8: Pisos, techo, iluminación, arreglos y adecuaciones civiles, todo el mobiliario, computadores, sillas y por supuesto el Datacenter, Sistemas auxiliares, Aire acondicionado, UPS, Tableros eléctricos, cableado eléctrico, extinción entre otros. EIA se ha llevado un segmento de su infraestructura como

es parte del mobiliario y computadores, el Datacenter, Aires acondicionados, iluminación, UPS, tableros eléctricos entre otros. Como dueño de lo que queda en el piso 8, EIA en cualquier momento puede llevarse todo lo que hace falta especialmente la acometida eléctrica desde la subestación hasta el nivel 8.

Para el plan de inicio rápido, la fase de transición y mantener el sistema de monitoreo de EIA, el piso 8 debía seguir con su fuente de electricidad intacta. El sistema de EIA hizo registro hasta aproximadamente el 8 de Octubre, es decir que hasta esta fecha necesitaba toda la carta eléctrica.

Para el plan de inicio rápido comentado anteriormente, Unión Temporal Sistemas electrónicos de seguridad – UTSES debía empezar anticipadamente. Paralelamente a que se implementara el Datacenter virtual y el centro de monitoreo alterno, UTSES debía terminar anticipadamente el Datacenter y el centro de monitoreo definitivos lo cual implicaba desarrollar toda la implementación eléctrica. Como los proyectos nuevos de conexión eléctrica ante CODENSA tienen un tiempo de desarrollo en promedio de 4 meses y con riesgo que fuese más tiempo, no se podía esperar todo este tiempo para que el centro de monitoreo y datacenter definitivos iniciaran. Teniendo en cuenta lo anterior y que el este proyecto de vigilancia electrónica debía implementarse SI o SI dada su importancia para todo el Sector Justicia, y recordando que se debía implementar la fase de transición lo que involucraba no desconectar el sistema de EIA; se decidió conjuntamente desarrollar una conexión eléctrica provisional por parte de USTES para iniciar el sistema rápidamente pero también se decidió que paralelamente se hiciera la conexión eléctrica definitiva. Es pertinente comentar que la conexión de la subestación para el piso 8 y 9 es propiedad del INPEC ante CONDENSA lo mismo que el instrumento de medición de consumo eléctrico.

Los trabajos eléctricos comenzaron el 11 de Mayo del presente año en la sede de Cr 10 no 15-22 en el Datacenter y Centro de monitoreo definitivos, los trabajos fueron finalizados el 30 de junio y entregados el 13 de Julio como consta en las actas de verificación y los informes asociados al sistema eléctrico. El sistema estuvo listo para operar el 14 de julio y se hizo una conexión eléctrica en la sub estación provisional para alimentar piso 9 donde funciona la infraestructura del nuevo contratista UTSES. Así, se dio prioridad a que el servicio de vigilancia electrónica se prestara anticipadamente e ininterrumpido, lo cual se dio desde el 14 de junio en el centro de monitoreo alterno, pero también siguió en el centro de monitoreo definitivo desde el 14 de julio, gracias a la conexión eléctrica provisional para alimentar a piso 9 y mantener la conexión eléctrica de piso 8 donde estaba la infraestructura de EIA lo cual permitió desarrollar adecuadamente la fase de transición y la continuación en el servicio. Es importante nuevamente resaltar que el contratista UTSES desde el 14 de julio tiene terminada toda la conexión eléctrica definitiva desde la subestación hasta piso 9, con sus propios cables, acometida y diseño. Esta conexión se pudo acoplar efectivamente el 20 de Octubre, con intervención de CONDENSA, cuando se tenía la certeza que el sistema de EIA ya no estaba conectado. Como la conexión eléctrica de la subestación hasta el punto de medición que hace referencia a piso 8 y 9 es de propiedad de INPEC; para poder

legalizar esta conexión se le solicitó a este que enviará un comunicado a CODENSA requiriendo que el contratista que ahora gestiona su sistema eléctrico es UTSES y ya no es más EIA. CODENSA también comentó, en la intervención que se hizo el 20 de Octubre, que la capacidad eléctrica desde el punto de la subestación perfectamente puede dar electricidad a piso 9 y 8 del INPEC – CERVI.

Así entonces el contratista ha cumplido con los requerimientos eléctricos establecidos en el FTP e inició la prestación del servicio el 14 de junio operado directamente por el INPEC-CERVI que es lo más importante para todo el sector justicia y muy comedidamente y amablemente el contratista UTSES accedió a hacer una conexión eléctrica extracontractualmente a piso 8 para favorecer la operación del INPEC-CERVI."

Análisis de la respuesta: Se indica en la respuesta: "El sistema estuvo listo para operar el 14 de julio y se hizo una conexión eléctrica en la sub estación provisional para alimentar piso 9 donde funciona la infraestructura del nuevo contratista UTSES. Así, se dio prioridad a que el servicio de vigilancia electrónica se prestara anticipadamente e ininterrumpido, lo cual se dio desde el 14 de junio en el centro de monitoreo alterno, pero también siguió en el centro de monitoreo definitivo desde el 14 de julio, gracias a la conexión eléctrica provisional para alimentar a piso 9 y mantener la conexión eléctrica de piso 8 donde estaba la infraestructura de EIA lo cual permitió desarrollar adecuadamente la fase de transición y la continuación en el servicio. Es importante nuevamente resaltar que el contratista UTSES desde el 14 de julio tiene terminada toda la conexión eléctrica definitiva desde la subestación hasta piso 9, con sus propios cables, acometida y diseño. Esta conexión se pudo acoplar efectivamente el 20 de Octubre, con intervención de CODENSA, cuando se tenía la certeza que el sistema de EIA ya no estaba conectado. Como la conexión eléctrica de la subestación hasta el punto de medición que hace referencia a piso 8 y 9 es de propiedad de INPEC; para poder legalizar esta conexión se le solicitó a este que enviará un comunicado a CODENSA requiriendo que el contratista que ahora gestiona su sistema eléctrico es UTSES y ya no es más EIA. CODENSA también comentó, en la intervención que se hizo el 20 de Octubre, que la capacidad eléctrica desde el punto de la subestación perfectamente puede dar electricidad a piso 9 y 8 del INPEC – CERVI." (subrayado fuera de texto)

Análisis de la respuesta

Como puede observarse en lo subrayado, la misma entidad se contradice en su respuesta, por tanto la acometida hasta el momento instalada es lo que la misma entidad considera como provisional.

"Para el plan de inicio rápido comentado anteriormente, Unión Temporal Sistemas electrónicos de seguridad – UTSES debía empezar anticipadamente. Paralelamente a que se implementara el Datacenter virtual y el centro de monitoreo alterno, UTSES debía terminar anticipadamente el Datacenter y el centro de monitoreo definitivos lo cual implicaba desarrollar toda la implementación eléctrica. Como los proyectos nuevos de conexión eléctrica ante CODENSA tienen un tiempo de desarrollo en promedio de 4

meses y con riesgo que fuese más tiempo, no se podía esperar todo este tiempo para que el centro de monitoreo y datacenter definitivos iniciaran...." (subrayado fuera de texto)

Como bien se indica en la respuesta, tenían conocimiento del trámite y de que éste tomaría cerca de 4 meses y ante quien efectuarlo. Se tuvo un periodo de 6 meses para realizarlo desde el acta de inicio, por lo tanto no se puede aceptar esta respuesta.

También indica la respuesta: *"que ahora gestiona su sistema eléctrico es UTSES y ya no es más EIA. CODENSA también comentó, en la intervención que se hizo el 20 de Octubre, que la capacidad eléctrica desde el punto de la subestación perfectamente puede dar electricidad a piso 9 y 8 del INPEC – CERVI."*

Lo anterior es cierto en este momento porque en el piso 8 no hay ningún equipo conectado a la red eléctrica de ese piso, puesto que el contratista EIA se llevó todo equipo electrónico, por ende, en este escenario obvio que es válida esta afirmación. Cuando el INPEC coloque los equipos en el data center del piso 8 se superará la capacidad de carga actual y la conexión eléctrica se tornará inestable para el piso 8 y el piso 9 donde actualmente funciona el CERVI. Si la instalación eléctrica actual que la Entidad menciona fuera sostenible con equipos de centro de datos en los dos pisos, no hubiera sido necesario adecuar una acometida provisional para el funcionamiento del centro de monitoreo durante los primeros meses de ejecución del contrato 326 de 2012.

Por todo lo anterior, la observación se preserva en los mismos términos, ya que al contrario de desvirtuarse, la respuesta lo ratifica.

Hallazgo N°25. Necesidad del uso del dispositivo Beacon.

El sistema de vigilancia electrónico en operación actualmente en cumplimiento con la operación de Bolsa Mercantil No. 28075631, estableció inicialmente el uso de dispositivo de monitoreo GPS para realizar seguimiento y monitoreo electrónico a las personas privadas de la libertad (PPL) con beneficio extramural. Por necesidades puntuales del INPEC en casos donde estas personas habiten en conjuntos residenciales de varios pisos, especialmente para evitar el desplazamiento de la PPL a nivel vertical dentro de la edificación, se solicitó la necesidad de uso de un elemento adicional conocido como Beacon².

No obstante, se observa que el requisito que fue concebido de manera excepcional se está utilizando de manera generalizada para el monitoreo de las personas privadas de la libertad con medida extramural, ocasionando un costo adicional de monitoreo por día de \$2.434 pesos. Es de resaltar que las Fichas Técnicas de Producto y de Negociación que fueron base para la adjudicación de la Operación Mercantil no contemplaban el uso

² Beacon: Accesorio, que se comunica con señales inalámbricas con el dispositivo GPS de vigilancia electrónica de la PPL, beneficiario de la medida domiciliaria con vigilancia electrónica para efectuar el control de la geocerca autorizada (dentro de la vivienda de la PPL). Definición tomada de la Ficha Técnica de Producto elaborada por la USPEC.

de Beacon, por lo cual el Contratista se comprometió a realizar el seguimiento y monitoreo electrónico sin el uso de dispositivos adicionales al GPS.

Por tanto, existe riesgo de utilizar dispositivos adicionales a los contemplados en el cierre de la Operación de Bolsa, sin que medie justificación soportada netamente en aspectos funcionales y no técnicos. Por consiguiente, riesgo de realizar pago de servicio de monitoreo por dispositivos que no se requieren para hacer seguimiento electrónico a los PPL con medida extramural.

Lo expuesto se presenta por deficiencias en los mecanismos de control a la ejecución contractual, a la instalación de beacon bajo solicitud expresa por parte del INPEC. Así mismo por subutilización de la información consignada en el SISIPPEC para efectos de la validación de los requisitos funcionales. Lo observado con sustento en lo enunciado en los literales b), c), d), y f) del artículo 2º de la Ley 87 de 1.993.

Respuesta de la entidad

"El Beacon se adiciona por pedido explícito del INPEC en el requerimiento inicial, luego a través del acta 44 que radican directamente en la USPEC y en varias reuniones conjuntas INPEC y USPEC en el Ministerio de Justicia donde manifiesta nuevamente el INPEC la necesidad del Beacon. La principal razón que exponía el INPEC-CERVI es que puede tener requerimientos judiciales donde le solicitan si el PPL hizo movimientos verticales. Esto solo se logra con un dispositivo de apoyo como el Beacon."

"Es importante aclarar a la Contraloría General de la Nación que el sistema de vigilancia electrónica podría funcionar solo con el dispositivo GPS, el Beacon es un dispositivo auxiliar pero no obligatorio para aumentar la precisión del sistema en interiores: dentro de las casas, dentro de los edificios etc."

"Mientras el dispositivo este cerca de un BEACON, el tag siempre reportara BEACON, pero si el dispositivo se sale del alcance del BEACON, este cambiara a GPS siempre y cuando exista 4 o más satélites apuntando directamente a los receptores. En caso de no contar con 4 satélites, el dispositivo cambiará a la tecnología GSM, el cual calculará su ubicación por medio de la triangulación de las antenas móviles."

Análisis de la respuesta

De acuerdo a la respuesta, los beacom están concebidos para un uso excepcional y no generalizado. La realidad es que de manera generalizada se están contemplando los beacon para efectos de facturación, así el INPEC no haya indicado que se requiera en cada caso puntual. Por consiguiente, al no desvirtuar lo mencionado, se mantiene la observación, pero se ajusta su redacción.

Hallazgo N°26. Custodia de dispositivos de vigilancia electrónica

De acuerdo a lo consignado en las Fichas Técnica de Producto y de Negociación se determinó: *"5. Logística para la Operación del servicio a Nivel Nacional LOGÍSTICA Descripción El control y verificación sobre: entrega, recepción, solicitud de mantenimiento, y almacenamiento de los dispositivos, estará a cargo del CERVI, durante la vigencia del contrato."*

No obstante, no se ha definido un procedimiento, ni se han contemplado ni evaluado acciones conducentes a mitigar este riesgo, de tal manera que el INPEC resulte amparado ante un evento adverso de esa naturaleza, ya que los dispositivos que se pierdan mientras estén en custodia del INPEC o del PPL serán cobrados al Estado. Lo observado se presenta por deficiencias en la aplicación de lo estipulado en el literal f) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993. Genera riesgo de pérdida y pago de los dispositivos de monitoreo electrónico con cargo a los recursos presupuestados para monitoreo y vigilancia electrónica de las PPL, acorde con lo consignado en las Fichas:

"8.2 OBLIGACIONES DEL COMITENTE COMPRADOR:

(...) 16. Cubrir los costos asociados a los daños causados por cualquier tercero sobre los dispositivos GPS, infraestructura tecnológica o logística dispuesta para la prestación del servicio objeto de la presente negociación.

17. Pagar el valor informado por parte del comitente vendedor, por los servicios o dispositivos que sean cambiados por avería o daño diferentes a defectos de fábrica."

Respuesta de la entidad

"El INPEC-CERVI ha estado enterado de las entrega de todos los dispositivos y accesorios y como evidencia de esto están todas las actas de entrega de Equipos de parte del contratista.

También el INPEC-CERVI es quien da las instrucciones de cómo repartir los equipos a nivel nacional. Es por esto que UTSES en su informe de logística diario reporta al INPEC -CERVI y USPEC la ubicación y la distribución de los equipos a nivel nacional. Se adjunta informes de inventario de equipos. Con esto se mantiene informado al INPEC CERVI para que haga el control y verificación sobre: entrega, recepción, solicitud de mantenimiento, y almacenamiento de los dispositivos, durante la vigencia del contrato."

Análisis de la respuesta

Se menciona las actas de entrega y los informes de inventario de equipos, pero no se indica nada acerca de la mitigación del riesgo evidenciado. Por consiguiente, se mantiene la observación en los mismos términos en que fue comunicada ante la ausencia de respuesta de fondo.

Hallazgo N°27. Funcionamiento y operación del sistema de vigilancia electrónico.

Se observa que la operación del sistema de vigilancia electrónico presenta deficiencias en su funcionamiento, como: Reporte de alarmas del dispositivo GPS y dispositivo Beacon que no corresponden entre sí, carencia en la unificación de alarmas de estos dos dispositivos, visualización de múltiples alarmas que corresponden a un mismo evento, alarmas de apertura que no corresponden a un evento real de apertura, reportes de apertura del dispositivo GPS en el software de monitoreo sin que en visita de inspección se evidencie ruptura de la correa pero sí vestigios de otros elementos violentados en el dispositivo; también reprocesos por necesidad de digitar en SIGECER la apertura de una visita de inspección por una alarma ya reportada en EAGLE diferente al evento de apertura.

Situaciones que no satisfacen lo indicado en las Fichas Técnicas de Producto y Fichas Técnicas de Negociación acordadas en la operación de Bolsa No. 28075631. Por consiguiente no se están realizando actividades consignadas dentro de los parámetros de la Ficha Técnica de Negociación, a saber:

8.2 OBLIGACIONES DEL COMITENTE COMPRADOR:

"12. Comunicar por escrito al comitente vendedor seleccionado cualquier reclamación por deficiencia en la ejecución de las actividades objeto de la presente negociación".

"13. Exigir que la calidad de los bienes suministrados por el comitente vendedor se ajusten a los requisitos mínimos previstos en la ficha técnica de producto"

En consecuencia, se ha superado el tiempo para la fase de implementación y se han impartido las capacitaciones contempladas sin que se haya logrado un funcionamiento óptimo del sistema de vigilancia electrónico acorde con las necesidades expresadas en los estudios previos que dieron origen a la Operación de Bolsa No. 28075631; no obstante, los se han realizado pagos al contratista.

Lo expuesto se presenta por deficiencias en el seguimiento a la ejecución del proyecto que tienen su origen en debilidades en la coordinación entre INPEC, USPEC y Ministerio de Justicia y del Derecho que afectan directamente la eficiencia en el gasto público y los objetivos propuestos para el proyecto de vigilancia electrónica a la población privada de la libertad con medida extramural por decisión judicial.

Respuesta de la entidad

De la USPEC: *"Se reitera a la Contraloría General de la República que todos los requerimientos de software establecidos en el FTP Fueron verificados y como constancia de ello se anexa nuevamente acta de verificación de la infraestructura de software donde punto por punto se confirmó que los requisitos establecidos en el FTP Se cumplieran."*

No se ha recibido por parte del INPEC-CERVI algún reporte sobre el no cumplimiento del FTP sobre la plataforma de software."

Análisis de la respuesta

No se acepta esta respuesta, ya que la verificación del contrato no se suple con la verificación inicial, más cuando lo que se está recibiendo es un servicio día a día. De otra parte la supervisión del contrato se encuentra en cabeza de la USPEC y no se supedita únicamente a lo manifestado por el CERVI.

Lo expuesto no desvirtúa que se hayan presentado alarmas de apertura sin corte de correa. Se menciona en la respuesta: *"Se sugiere no instalar un BEACON a las PPL que tienen espacios muy grandes como, veredas, fincas, ciudades, departamentos, etc."*, no obstante de lo anterior se ha venido facturando el valor correspondiente a ese Beacon en los casos allí citados.

Lo mencionado en la respuesta no corresponde con lo indicado en la Ficha Técnica de Negociación y Ficha Técnica de Producto, la distancia indicada en la Ficha Técnica de Producto y de Negociación, es de máximo 20 metros. De otra parte en visita de verificación efectuada al CERVI, se observó que la única integración hasta el momento a nivel de alarmas entre EAGLE y SIGECER es la de apertura, las otras aun no han sido integradas.

"6. Dificultad de SIGECER para establecer una ruta geográfica para que las cuadrillas realicen visitas físicas de inspección e instalación en los domicilios de la PPL"

La ficha técnica, no dice que el software deba trazar una ruta geográfica para atender la visita, sin embargo, la empresa UTSES accedió a realizar un desarrollo extra, que permita desde la APP trazar la ruta al domicilio a través de la aplicación de Google Maps. Esto siempre y cuando ya se tenga una georreferenciación en EAGLE. Este desarrollo se implementó en SIGECER el 3 de noviembre."

Con relación a este aspecto en la visita de verificación efectuada, se observó que esta funcionalidad se encontraba disponible y en fase de pruebas, razón por la cual se acepta y se retira lo relativo a ella, de la observación.

Respuesta del Ministerio de Justicia y del Derecho

"En esta observación se hace referencia a deficiencias en funcionamiento y operación del sistema de vigilancia electrónico, como: Reporte de alarmas del dispositivo GPS y dispositivo Beacon que no corresponden entre sí (...). La observación... se atribuye a deficiencias en el seguimiento a la ejecución del proyecto que tiene su origen en debilidades en la coordinación entre INPEC, USPEC y Ministerio de Justicia y del Derecho que afectan directamente la eficiencia en el gasto público y los objetivos"

propuestos para el proyecto de vigilancia electrónica a la población privada de la libertad con medida extramural por decisión judicial.

(...) En las observaciones no se señala o evidencia de lo descrito por la CGR la relación o nexo entre las deficiencias en la coordinación, contratación y la supervisión de los contratos por parte del INPEC y la USPEC, lo cual es competencia exclusiva de dichas entidades, y las competencias del Comité.

(...) Así las cosas, de acuerdo a la descripción de las observaciones que se basan en supuestas deficiencias en la ejecución contractual a cargo del INPEC y la USPEC, solicitamos a la Contraloría General de la República considerar que el papel que el Ministerio ejerce sobre estas entidades tiende a fomentar el cumplimiento mancomunado de metas, planes y programas gubernamentales, excluyendo per se la posibilidad de limitar o condicionar la autonomía administrativa que el correspondiente acto de creación les ha conferido y que, naturalmente, incluye la libre facultad e independencia de actuación contractual en el cumplimiento de las respectivas funciones, a lo que solicitamos concluir y determinar, frente a las observaciones que nos ocupan, que no cabe responsabilidad disciplinaria alguna contra funcionarios del Ministerio de Justicia y del Derecho y tampoco se configura alcance fiscal a cargo de esta Cartera Ministerial. (...)” (subrayado fuera de texto)

Análisis de la respuesta

En este caso el Ministerio hace una interpretación diferente de la intención del órgano de Control. En ningún momento se pretende atribuir responsabilidades contractuales al Ministerio de los negocios jurídicos suscritos por la USPEC, no obstante, le asiste responsabilidad y competencia en lo atinente al proyecto como tal, toda vez que guarda relación directa con la administración de Política Pública sobre aspectos criminales y penitenciarios y los efectos que tienen sobre la población colombiana, tanto por los riesgos que pueden surgir de las deficiencias en la vigilancia de personas con medidas restrictivas de su libertad, como en la eficiencia en el uso de los recursos públicos. Por consiguiente, lo subrayado, como bien lo manifiesta el Ministerio, corresponde tanto a sus funciones como a su competencia. El desconocimiento por parte del Ministerio de los hechos mencionados en la observación que recaen sobre la eficiencia y eficacia del proyecto no pueden ser óbice para restringir las acciones a las que está facultado a desarrollar.

De otra parte, no se desvirtúa ninguno de los hechos mencionados en la respuesta. Se preserva la observación, pero se realizaron ajustes en su redacción.

3.3. OBJETIVO ESPECIFICO 3

Evaluar el cumplimiento de la función de definición de los lineamientos de infraestructura requeridos en materia penitenciaria, así como la ejecución oportuna y eficiente de los proyectos de infraestructura necesarios para la gestión penitenciaria y carcelaria, así como la coordinación de las actividades sobre el particular entre el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC, bajo indicadores de eficacia y progresividad

Para evaluar la atención de las necesidades de infraestructura a las PPL, se seleccionaron algunas obras sobre las cuales existían denuncias previas o requerían seguimiento por análisis previos, o como parte de seguimiento de órdenes de tutela. Adicionalmente y teniendo como materia a evaluar en acatamiento a las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015, se continuó con el monitoreo a la operación de PTAR y PTAP, como elemento para conceptuar sobre la calidad de agua a la que tiene acceso el personal retenido.

Considerando que de las 6 obras nuevas en construcción para ampliación de cupos, dos han sido inauguradas por la USPEC, el grupo de auditoría consideró pertinente verificar la puesta en servicio de estos dos establecimientos (EPAMS Espinal y COIBA Ibagué) y con el apoyo de la Gerencia Departamental de Valle del Cauca, indagar sobre el Estado de la obra de Buga.

Conforme visitas efectuadas, se encontró que el nuevo Pabellón de COIBA cuenta con dotación y obras culminadas, encontrándose en proceso de recepción, pero sin ocupación y con 578 cupos disponibles. El Director del penal manifiesta no contar con las unidades de guardia necesarias para habilitar los servicios que se habilitarían con la puesta en marcha de la nueva construcción.

En lo que se refiere al EPMSC Espinal, se constató que las obras de construcción no han terminado aún, a pesar de que sólo sus tres patios están culminados pero sus cupos no son funcionales pues la obra no cuenta con dotación de cocinas, lavandería, talleres, educativas y áreas de sanidad. A pesar de trasladarse los recursos de dotación a FONADE desde el año anterior, el establecimiento no puede ser puesto al servicio a satisfacción.

Sin perjuicio de lo expuesto y en atención a un Plan de contingencia promovido por la USPEC, fueron trasladados 180 condenados desde establecimientos de la ciudad de Bogotá, sin que puedan considerarse estos cupos como nuevos y en pleno funcionamiento.

El nuevo Pabellón del EPMSC Buga (Contrato 219 de 2013) según visita efectuada los días 1 y 2 de noviembre, se han construido 8 bloques para una capacidad de 720 nuevos cupos, pendientes obras hidrosanitarias, pisos y redes eléctricas. Último plazo concedido

por otrosí 30 de noviembre, pendiente de construcción de nueva garita y reubicación de Unidad de Tratamiento Especial. Se argumentan problemas de diseños y falta de permisos para culminar obras de colectores. No se encuentra habilitada.

En cuanto al contrato interadministrativo No. 216144 del 29 de noviembre de 2016, firmado entre la USPEC y FONADE por \$411.236 millones, el cual incluye una cuota de gerencia por \$20.433 millones, \$11.443 millones, costos derivados y operativos del contrato y \$1.563 millones correspondientes a costos por gravamen a movimientos financieros, se evaluó en su totalidad las etapas precontractual, contractual y de ejecución. Verificando en forma aleatoria la información presupuestal, financiera, de gestión que reposa en la entidad, que a la fecha corresponde a \$169.000 millones girados a FONADE. Así mismo la información técnica entregada por USPEC a FONADE, (antecedentes) establecida en el contrato.

Igualmente se verificó el cumplimiento del plan operativo que soporta el cumplimiento del contrato en función de los giros que realiza la USPEC a FONADE. De otro lado se verificó la ejecución presupuestal por vigencias de los recursos financieros asignados al cumplimiento del objeto del contrato de acuerdo con los parámetros establecidos en la Ley de Presupuesto.

Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría:

Hallazgo N°28. Operación Planta de Tratamiento EPC Yopal (D).

Durante la vigencia 2013, se evidenció que el EPC Yopal no contó con un sistema de tratamiento de aguas residuales, a pesar de existir la necesidad, lo que generó que el mencionado establecimiento vertiera aguas contaminadas a un cuerpo de agua de la zona, impactando negativamente el entorno ambiental y generando que la Corporación Autónoma Regional de Orinoquia- CORPORINOQUIA iniciara el proceso sancionatorio, por estar incurso en lo establecido en el Artículo 211 del Decreto 1541 de 1978, modificado por el Decreto 2858 de 1981, que establece "la prohibición de verter, sin tratamiento, residuos sólidos, líquidos o gaseosos, que puedan contaminar o eutroficar las aguas, causar daño o poner en peligro la salud humana o el normal desarrollo de la flora o fauna, o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos", trámite que culminó con la imposición de una sanción pecuniaria.

De acuerdo con la normatividad vigente para la fecha de los hechos, la obligación de brindar este tipo de apoyo logístico radicaba en la USPEC, en virtud de lo previsto por el artículo 4 del Decreto 4150 de 2011, que su tenor dispone que debe "gestionar y operar el suministro de bienes y la prestación de los servicios, la infraestructura y brindar el apoyo logístico y administrativo requeridos para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC". Dicha obligación se incumplió al no proveer del servicio de

operación de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales PTAR, con que contaba dicho establecimiento en el año 2013.

Dicho incumplimiento de una actividad misional a cargo de la USPEC, se generó por la ausencia de coordinación entre las entidades involucradas, y además de generar afectaciones al entorno que rodea al EPC Yopal, generó el pago de una sanción pecuniaria al Tesoro Nacional. Observación con presunto alcance disciplinario.

Respuesta de la entidad

Producto de la emergencia carcelaria decretada en 2013, se destinaron recursos para intervenciones en infraestructura penitenciaria y carcelaria, conforme a los requerimientos efectuados y priorizados por el INPEC, entre los cuales, no fueron contempladas las actividades relacionadas con el Sistema de Tratamiento de Aguas Residuales en el EPC Yopal, razón por la cual no se presentó incumplimiento alguno respecto a las actividades misionales a cargo de la USPEC, por el contrario, las necesidades fueron atendidas conforme a las disponibilidad de recursos, la priorización efectuada y las situaciones más críticas que presentaban algunos establecimientos del orden nacional.

Análisis de la respuesta

La entidad con su respuesta acepta la observación, en razón a que admiten que debido a la emergencia carcelaria del año 2013 debió canalizar los recursos a otros temas de mayor relevancia. Se mantiene la observación con su incidencia.

Hallazgo N°29. Multas por vertimiento de aguas residuales EPC Yopal (F) (D).

Mediante Auto No. 400,57-16-2149 del 8 de septiembre de 2016, la Corporación Autónoma Regional de Orinoquia- CORPORINOQUIA libró mandato de pago en contra del Ministerio de Justicia y del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, derivado del no pago de la sanción impuesta en el proceso sancionatorio ambiental por los vertimientos del EPC Yopal, lo que motivó a que el citado Ministerio cancelara el mes de diciembre de 2016, la suma de \$224.282.717 a título de sanción ambiental, y por el mismo concepto el INPEC cancelara la suma de \$237.587.804 el 30 de junio de 2017.

Los hechos que ocasionaron la sanción, según lo calificó la Autoridad Ambiental en la providencia que la impuso, se debieron a "deficiencias en la gestión ambiental de las entidades a cargo del establecimiento de reclusión...", y por "...negligencia de los entes mencionados (INPEC y Ministerio de Justicia) teniendo en cuenta que el descuido se refleja en el potencial daño que se le ha ocasionado al medio ambiente... generando a su vez una afrenta al derecho a la salud de los residentes del sector..."

Tal circunstancia contravino a su vez el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, debido a que el pago que una entidad u organismo público efectúa por conceptos de multas a otra entidad pública, se configura como una gestión antieconómica, pues presupuestal y contablemente es un gasto que merma su patrimonio y no una mera operación de transferencia de recursos entre entes públicos.

La anterior observación tiene alcance disciplinario, derivado del incumplimiento del deber constitucional de las entidades estatales de velar por la protección a los derechos de las comunidades que constituyen su entorno, con ocasión del cumplimiento de sus funciones. Así mismo, se establece un alcance fiscal por \$ 461.870.521, correspondiente a los recursos cancelados por concepto de multas ambientales.

Respuesta de la entidad

1.2. ARGUMENTOS FRENTE A LA INEXISTENCIA DE RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA O FISCAL DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO.

De manera objetiva consideramos que ningún funcionario del Ministerio de Justicia y del Derecho ha contravenido disposición ambiental alguna o por su actuar u omisión se han presentado deficiencias en la gestión ambiental del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana Seguridad de Yopal, lo anterior en razón a que los funcionarios de esta Cartera Ministerial (al momento de la infracción ambiental que genera la sanción Ministerio del Interior y de Justicia) no han estado a cargo de la operación ni mantenimiento del referido establecimiento, responsabilidad que ha estado a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC¹.

La argumentación se basa en que en los años 2009 y 2010, previo a la presunta generación del daño ambiental que dio lugar a la sanción impuesta por Corporinoquia, el entonces Ministerio del Interior y de Justicia y FONADE - éste último como ejecutor de la obra-, ya habían entregado al Director Regional del INPEC la Planta de Tratamiento de Agua Residual PTAR y la Planta de Tratamiento de Agua Potable PTAP y las instalaciones construidas para el funcionamiento del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad de Yopal, como se demostrará adelante.

Debe considerarse en este sentido que la operación del EPC es ajena a las funciones del Ministerio de Justicia y del Derecho, como podrá evidenciarse de las disposiciones legales que se transcriben en el acápite de normatividad, lo que dio lugar a que los requerimientos efectuados por Corporinoquia al Ministerio fueran trasladados en su totalidad para su cumplimiento al INPEC, dadas las competencias y según las obligaciones establecidas en los actos administrativos de entrega de equipos, instalaciones y el inmueble. Ello se evidenciará de las acciones de la entidad que se enuncian a continuación.

Análisis de la Respuesta

El Ministerio de Justicia no acepta la responsabilidad imputada por la Autoridad Ambiental, manifiesta que sus obligaciones no tenían la competencia de la operación de sistemas de tratamiento en establecimiento de reclusión alguno y que dicha obligación hacia parte de las funciones del INPEC. Esta auditoría considera que durante el proceso de investigación del hecho que dio origen a la sanción, el Ministerio no logró desprenderse de la obligación, y que fue incluido en la sanción y esta se canceló en favor de la Corporación Autónoma Regional - CORPORINOQUIA. Se mantienen connotaciones.

Hallazgo N°30. Servicio de Acueducto y Alcantarillado EPMSC Acacias (F) (D).

La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios adelantó el proceso de licitación pública LP025 de 2015, cuyo objeto fue el Suministro, instalación, puesta en marcha, mantenimiento y operación del sistema de captación (pozo de bombeo), tratamiento,

almacenamiento, distribución, optimización (incluye: mantenimiento y operación de pozo profundo), tanques de almacenamiento y operación de todos los sistemas residuales en algunos establecimientos carcelarios del orden nacional (ERON).

Producto de la apertura del proceso de selección abreviada de menor cuantía No. 45-2015, la entidad suscribió el contrato No. 0317/2015 por valor de \$701.162.556, para proveer de agua potable y tratar las aguas residuales generadas en los establecimientos penitenciarios y carcelarios EPMSC Acacias y CAMIS ERE Acacias del Departamento del Meta.

El establecimiento penitenciario EPMSC Acacias, se encuentra en calidad de usuario suscriptor del servicio de acueducto y alcantarillado con la Empresa de Servicios Públicos de Acacias –ESPA ESP, de acuerdo con las copias del pago de servicios públicos que se cancelaron durante los años 2015, 2016 y 2017, y la certificación expedida por la mencionada empresa.

En este sentido, se evidencia un presunto daño patrimonial, por valor de \$377.916.146 correspondiente al valor proporcional de la ejecución del contrato en el establecimiento carcelario EPMSC Acacias, por cuanto se pagó por un objeto contractual que no era necesario adquirir, en razón a que el suministro de agua potable hecho por la empresa de acueducto y alcantarillado municipal ESPA ESP, se hace en condiciones aptas para el consumo humano directo, por una parte, y por la otra, el tratamiento de aguas residuales domésticas generadas en el mencionado establecimiento carcelario, se suplen mediante los servicios prestados por la ESPA ESP en virtud de la definición técnica de servicio de alcantarillado.

La situación expuesta se presentó por falta de aplicación del numeral 2 del artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015, en el sentido que en los estudios y documentos previos que sirvieron de soporte para elaborar los pliegos de condiciones que culminaron con el contrato No. 317 de 2015, no identificaron las necesidades particulares del Establecimiento penitenciario EPMSC Acacias, al omitir que este Establecimiento no requería dicho servicio, por cuanto se encontraba conectado a la red de acueducto de la Empresa de Servicios Públicos de Acacias –ESPA ESP.

Respuesta de la Entidad

Si bien, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC adelantó la Licitación Pública No. 025 de 2015 realizando la adjudicación por grupos de acuerdo a la ubicación de los establecimientos objeto de intervención, lo cierto es que para algunos grupos, entre los cuales estaba el Grupo 6 que comprendía el EPMSC Acacias y otros, fue necesario declararlos desiertos en razón a que las ofertas presentadas no cumplieron con las condiciones exigidas en el pliego de condiciones.

La anterior situación generó el inicio de un nuevo proceso contractual, que se adelantó bajo la modalidad de la Selección Abreviada de Menor Cuantía No. 45 de 2015 y que,

para el caso específico, dio origen al Contrato de Obra No. 317 de 2015, cuyo objeto fue *"Suministro, instalación, puesta en marcha, mantenimiento y operación de sistema de captación (pozo de bombeo), tratamiento, almacenamiento, distribución, optimización (incluye: mantenimiento y operación de pozo profundo), tanques de almacenamiento y operación de todos los sistemas residuales en los siguientes establecimientos penitenciarios y carcelarios: EPMSC Acacías y CAMIS ERE Acacías."*, por valor de setecientos UN CIENTO MILLONES SESENTA Y DOS MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS (\$701.162.556,00.)

Cabe señalar que los estudios previos que reposan en el expediente del contrato fueron y elaborados cumpliendo los parámetros y exigencias del Decreto 1082 de 2015³, respecto a las necesidades particulares del Establecimiento penitenciario EPMSC Acacías, en el acápite de *"DESCRIPCIÓN DE LA NECESIDAD QUE LA ENTIDAD PRETENDE SATISFACER CON EL PROCESO DE CONTRATACIÓN"*, en algunos apartes, se indica lo siguiente:

"(...) el Director del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, remitió a esta entidad el documento "NECESIDADES PRESUPUESTALES PRESENTADAS POR EL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIOS – INPEC A LA UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS" que incluye entre otros las necesidades actuales de los centros de reclusión y las estadísticas a tener en cuenta para la realización de los proyectos.

(...)

El reporte elaborado por el INPEC denominado "CONSOLIDADO NECESIDADES INPEC 2014" relaciona los establecimientos que requieren de la intervención de forma prioritaria. En él se establece de forma general las necesidades técnicas a subsanar y corregir producto de su deterioro físico por vetustez, falta de mantenimiento, vandalismo, incorrecto funcionamiento técnico, incumplimiento en las especificaciones de la infraestructura, etc.

Esto convierte al informe de necesidades del INPEC en el insumo principal para llevar a cabo las obras relacionadas en el presente proyecto. (...)"

Así mismo, dentro de los criterios de priorización contemplados en los estudios previos, para determinar los establecimientos objeto de intervención, se tuvo en cuenta lo relacionado con la **"Atención a órdenes judiciales"** que, para el caso específico del EPC Acacías, consideró la Acción de Tutela con Radicado No. 20130002900, interpuesta por NORBEY TRIVIÑO RAMÍREZ Y OTROS, indicando entre otras cosas lo siguiente:

"En fallo del 13 de marzo/13 niega tutela. En fallo del 6 de mayo/13, el tribunal superior de Villavicencio, revoca el fallo, declara la nulidad para que se vinculen a todas las

³ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.

entidades respectivas. En fallo del 16 de mayo/13, niega la tutela y conmina a las accionadas a que deben solucionar el problema del servicio de agua que tiene el epc de Acacías, y evitar que los pabellones se queden sin agua y que se suministre durante un tiempo fijo y determinado. Se informa al despacho plan de inversión y priorización que se tiene establecido para ese establecimiento carcelario. El 3 de julio/13 se remite al juzgado informe de visita que hizo infraestructura. El 18 de febrero/14 se solicita a infraestructura avance s del proceso de contratación para el epc Acacías."

De lo anterior, se colige que el servicio de agua en el EPC de Acacías no es constante, puesto que el Tribunal Superior de Villavicencio conminó al suministro de agua durante un tiempo fijo y determinado, evitando que se quedara sin agua, lo que quiere decir que, a pesar de encontrarse conectado a la red de acueducto de la Empresa de Servicios Públicos de Acacías –ESPA ESP, era necesaria la realización de actividades en la Planta de Tratamiento de Agua Potable del establecimiento.

En conclusión, la USPEC proyectó las inversiones en el EPC de Acacías, conforme a las necesidades comunicadas por el INPEC y el cumplimiento de las órdenes judiciales existentes en su momento; situación que justifica los compromisos suscritos y las inversiones adelantadas, sin que ello pueda considerarse como un daño patrimonial, máxime si se tiene en cuenta que, en el marco del Contrato de Obra No. 317 de 2015, el contratista adelantó actividades de intervención en la Planta de Tratamiento de Agua Potable – PTAP y la construcción de un tanque de almacenamiento de agua potable, como se puede observar en el Acta de Reunión Externa de fecha 10 de noviembre de 2016 (adjunta), cuyo objetivo fue el recibo de la obra, evidenciando la inversión de los recursos.

Finalmente, consideramos necesario tener en cuenta que las Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales y de Agua Potable (PTAR y PTAP) ya existían antes de la creación de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC⁴, por lo que, en cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Ley 1709 de 2014⁵ y ahora con la expedición del Decreto 204 de 2016⁶, le corresponde a la USPEC el mantenimiento de las mismas, previo requerimiento por parte del INPEC, conforme a lo expuesto en el Artículo 2.2.1.12.2.9 del citado Decreto 204 de 2016 que dispone: *"Operación y mantenimiento de bienes. La operación de los bienes dotados por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) y de los bienes adquiridos por éste con anterioridad a la expedición del Decreto 4150 de 2011, corresponde al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC). Se exceptúa la operación de la dotación estructural, tal como plantas de tratamiento de agua residual (PTAR), plantas de tratamiento de agua potable (PTAP), subestaciones y plantas de energía eléctrica, equipos hidroneumáticos y de bombeo, pozos profundos y*

⁴ Artículo 2 del Decreto 4150 de 2011

⁵ Por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993, de la Ley 599 de 2000, de la Ley 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones.

⁶ Por el cual se adiciona un Capítulo al Título 1 de la Parte 2 del libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, y se definen las competencias de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) y del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Ley 1709 de 2014.

demás acciones propias del objeto misional de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC). Salvo lo dispuesto en el artículo 2.2.1.12.2.10, el mantenimiento de los bienes enunciados en el inciso anterior corresponde a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), previo requerimiento del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) en los términos del numeral 16 del artículo 2° del Decreto 4151 de 2011. (Negrilla y Subraya fuera de texto)

Análisis de la respuesta

La entidad aduce que para celebrar dicho contrato se tuvo en cuenta las necesidades planteadas por el INPEC y las órdenes judiciales existentes en el momento; dichas afirmaciones si bien son ciertas, debieron merecer un estudio minucioso y particular de las verdaderas necesidades de servicio que requería el establecimiento, pues admiten que el servicio ya estaba provisto mediante la empresa de servicios públicos del municipio de Acacias. Con la realización de un análisis acertado como anteriormente se menciona y no contratando de manera general todas las operaciones de PTAR y PTAP sin observar necesidades puntuales como se hizo.

Las actividades adicionales como el tanque de reserva dejado por el contratista, en visita realizada por funcionarios de este órgano de control, se estableció que fue entregado sin el debido funcionamiento, luego no suplió la necesidad que se pretendía suplir. Se mantiene hallazgo y connotaciones.

Hallazgo N°31. Vertimiento de aguas residuales EP Las Heliconias de Florencia, EPMSC Apartadó y EPMSC Cóbbita (D)

En visita realizada a los establecimientos de reclusión EP Las Heliconias de Florencia, EPMSC Apartadó y EPMSC Cóbbita se estableció que las aguas residuales que vierten dichos establecimientos, se entregan sin tratamiento alguno a los cuerpos de agua aledaños, lo que genera contaminación con agentes patógenos, en contravía de lo establecido en el Decreto 3930 de 2010 en cuanto a usos del agua y residuos líquidos y la Resolución No 0631 de 2015 del Ministerio de Ambiente, la cual establece los parámetros y los valores límites máximos permisibles en los vertimientos puntuales a cuerpos de agua superficiales y a los sistemas de alcantarillado público y se dictan otras disposiciones. Tal situación ya había sido evidenciada por la Contraloría General de la República en el EPMSC Cóbbita.

Así mismo, esta situación evidencia el incumplimiento del Artículo 2.2.1.12.2.9 del Decreto 204 de 2016, por cuanto la USPEC no suscribió los respectivos contratos para la operación y funcionamiento de las Plantas de Tratamiento de Agua Residual (PTAR) para descontaminar las aguas residuales producidas por los establecimientos de reclusión donde no se cuenta con conexión al servicio al alcantarillado municipal antes de ser vertidas a los cuerpos de agua, a pesar que los establecimientos cuentan con las plantas de tratamiento.

La situación anteriormente expuesta se presenta por deficiencias de planeación de la USPEC, al no prever la continuidad de la operación, mantenimiento y funcionamiento de las plantas de tratamiento de aguas residuales dentro de los establecimientos que no cuentan con servicio de alcantarillado, lo cual genera incumplimiento a la normatividad y riesgo de ser sancionados por las autoridades ambientales.

La presente observación, tiene presunta connotación disciplinaria y se comunicará a las respectivas autoridades ambientales competentes en cada jurisdicción.

Respuesta de la entidad

*"A fin de aclarar la inexistencia de "falta de planeación de la USPEC, al no prever la continuidad de la operación, mantenimiento y funcionamiento de las plantas de agua residual dentro de los Establecimientos, omitiendo el riesgo de sanciones impuestas por las autoridades ambientales", se informan las razones y situaciones de orden fáctico presentadas en la vigencia 2016, con respecto a la ejecución de los proyectos de inversión, entre los que se encuentra el de **FORTALECIMIENTO A LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA GENERAL DE LOS ERON**, a cargo de la Dirección de Infraestructura, así:*

La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC- tiene como objeto gestionar y operar el suministro de bienes, la prestación de servicios, la infraestructura y el apoyo logístico y administrativo requeridos para el adecuado y eficiente funcionamiento de los establecimientos de reclusión a cargo del INPEC, razón por la cual,  intervenciones que se realizan para el desarrollo de los Proyectos en el área de Infraestructura, se encuentran sujetas al presupuesto asignado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a las necesidades priorizadas por la Dirección de los diferentes Establecimientos Carcelarios, previa consideración de la Dirección de Gestión Corporativa y Dirección General del INPEC, mediante el plan de necesidades del año inmediatamente anterior.

En virtud de lo anterior y a partir de su entrada en funcionamiento en el año 2012, la USPEC y el INPEC han determinado un procedimiento a seguir con el fin de priorizar las solicitudes y necesidades de los establecimientos de reclusión de acuerdo al presupuesto que le sea asignado anualmente a la Unidad.

Partiendo de la base de las limitaciones propias que se dan a nivel presupuestal en la asignación de recursos a las entidades públicas, es que la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, en cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Ley 1709 de 2014⁷ y Decreto 204 de 2016⁸, definieron que todas aquellas necesidades que se generen a

⁷ Por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993, de la Ley 599 de 2000, de la Ley 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones.

⁸ Por el cual se adiciona un Capítulo al Título 1 de la Parte 2 del libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, y se definen las competencias de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) y del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Ley 1709 de 2014.

través de los establecimientos y sus Directores, serán enviadas a la Dirección de Gestión Corporativa del INPEC, quien mediante un plan de necesidades anuales, será quien priorice las obras e intervenciones a realizar en los establecimientos carcelarios del país, para que luego este sea remitido a la USPEC, entidad que se encargará de adelantar, en el marco de sus funciones, la respectivas contrataciones que con el presupuesto asignado pueda llevar a cabo.

Ahora bien, la USPEC tiene implementado el Sistema Institucional de Gestión de la Calidad – SIGI, en el cual se establecen todos aquellos procesos y procedimientos que rigen el actuar de cada una de las áreas que conforman la Entidad. En dicho sistema encontramos el Documento Soporte para la Formulación de Proyectos de Inversión, el cual está procedimentado en el Proceso de Direccionamiento Estratégico y Planeación Organizacional y, a su vez, se encuentra conforme a los parámetros establecidos por el Departamento Nacional de Planeación – DNP.

Análisis de la respuesta

La entidad no desvirtúa la observación, reconoce cuáles son sus deberes, y que la aprobación del presupuesto tuvo muchas variaciones, hasta lograr la aprobación y autorización para comprometer vigencias futuras ordinarias en el presupuesto de gastos de inversión para las vigencias 2017, 2018 y 2019. En conclusión, no se desvirtúa la observación.

Hallazgo N°32. Servicio de Acueducto y Alcantarillado Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano De Cúcuta- "COCUC" (F) (D)

La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios adelantó el proceso de licitación pública LP025 de 2015, cuyo objeto fue el Suministro, instalación, puesta en marcha, mantenimiento y operación del sistema de captación (pozo de bombeo), tratamiento, almacenamiento, distribución, optimización (incluye: mantenimiento y operación de pozo profundo), tanques de almacenamiento y operación de todos los sistemas residuales en algunos establecimientos carcelarios del orden nacional (ERON).

Producto de la apertura del proceso de selección abreviada de menor cuantía No. 45-2015, la entidad suscribió el contrato No. 0323/2015 por valor de \$400.222.311, para proveer de agua potable y tratar las aguas residuales generadas en el Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Cúcuta denominado "COCUC" ubicado en la ciudad de Cúcuta del Departamento de Norte de Santander.

Realizadas las respectivas verificaciones, se determinó que el Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Cúcuta, se encuentra en calidad de usuario suscriptor del servicio de acueducto y alcantarillado con la Empresa operadora Aguas Kpital Cúcuta S.A ESP, de acuerdo con las copias del pago de servicios públicos que se cancelaron durante los años 2015, 2016 y 2017, y las respuestas entregadas por la propia empresa de servicios.

En este sentido, se evidencia un presunto detrimento patrimonial, por valor de \$400.222.311 correspondiente al valor total de la ejecución del contrato No. 0323/ 2015, por cuanto se canceló este rubro por un objeto contractual que no era necesario adquirir, en razón a que el suministro de agua potable hecho por la empresa de acueducto y alcantarillado de la ciudad de Cúcuta, denominada Aguas Kpital Cúcuta S.A ESP, suple las necesidades y garantiza la calidad del agua en condiciones aptas para el consumo humano directo y por las aguas residuales domésticas generadas en el mencionado establecimiento carcelario, se está pagando en las facturas, el valor asignado por las autoridades ambientales, por concepto de tasa retributiva por utilización directa del agua, en este caso del río Pamplonita como receptor de vertimientos, ante lo cual el tratamiento de aguas residuales no aportó ningún beneficio para los costos por vertimiento.

Esta situación se presentó por falta de aplicación del numeral 2 del artículo 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y documentos previos del Decreto 1082 de 2015, en el sentido que en los estudios y documentos previos que sirvieron de soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato No. 0323/2015 de 2015, no incluyeron las especificaciones del servicio a suplir identificando las necesidades particulares del Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Cúcuta, al desconocer que este Establecimiento no requería dicho servicio, por cuanto se encontraba conectado a la red de acueducto y alcantarillado de la empresa Aguas Kpital Cúcuta S.A ESP.

La presente observación, tiene presunta incidencia fiscal y disciplinaria.

Respuesta de la entidad

La USPEC proyecto las inversiones en el EPMSC COCUC – CUCUTA, conforme a las necesidades comunicadas por el INPEC; situación que justifica los compromisos suscritos y las inversiones adelantadas, sin que ello pueda considerarse como un daño patrimonial, máxime si se tiene en cuenta que, en el marco del Contrato de Obra No. 323 de 2015, se evidencia la inversión de los recursos destinados al cumplimiento del objeto del mismo, conforme al acta de recibo final (Se anexa copia); contrato que permitió mejorar las condiciones del sistema de captación y demás contemplados en el objeto del contrato 323 de 2015, con el fin de evitar su deterioro y pérdida. Finalmente, consideramos necesario tener en cuenta que las Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales y de Agua Potable (PTAR y PTAP) ya existían antes de la creación de la USPEC.

Análisis de la respuesta

La respuesta de la entidad, no desvirtúa la observación, por el contrario es una copia textual de otra respuesta ya entregada, donde no deja ver la existencia de un estudio minucioso que realmente refleje las verdaderas necesidades del establecimiento carcelario. Se mantienen connotaciones.

Hallazgo N°33. Mantenimiento de las PTAP y PTAR (D)

En los estudios previos para la celebración del contrato interadministrativo de gerencia de proyectos entre la USPEC y FONADE, se establecen como necesidades a satisfacer el suministro de agua potable, en razón a las deficiencias que presentan los sistemas hidráulicos y la falta de químicos para el tratamiento de las aguas en los Establecimientos de Reclusión, donde no cuentan con acceso al servicio de alcantarillado, para cumplir la normatividad ambiental vigente en materia de vertimientos en establecimientos que no cuentan con conexión al servicio de alcantarillado.

Así mismo, la jurisprudencia, en particular las Tutelas T-388 de 2013 y T-762 de 2015, han resaltado la importancia de garantizarles a las personas privadas de la libertad, el acceso suficiente al agua potable, necesaria para el aseo personal, demás necesidades vitales y el manejo de las aguas residuales generadas.

En este sentido, esta auditoría evidenció que a pesar de que la USPEC disponía de recursos, previamente aprobados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público por \$15.900 millones, los cuales hacen parte del contrato interadministrativo 216144 del 29 de noviembre 2016, durante el primer semestre de 2017 no se contrató dicho servicio, incumpliendo el artículo 2.2.1.12.2.9. Operación y mantenimiento de bienes del Decreto 204 de 2016 y el artículo 5 del Decreto 4150 de 2011, generando riesgo para la salud de la PPL por el consumo de agua no potable y el vertimiento de aguas residuales sin tratar generadas en los establecimientos.

Esta situación indica, como está soportado en respuesta enviada por FONADE que la USPEC no entregó antes del 30 de Junio de 2017 los documentos soporte y estudios requeridos para la contratación de dichos servicios, incumpliendo la obligación contemplada en el contrato interadministrativo 216144-2016. Con este hecho se incumplió lo establecido en el artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015 y el literal a) del numeral 3 de los estudios previos, afectando el mantenimiento oportuno de las PTAP y PTAR, donde no se cuenta con acceso al suministro de agua potable o tratamiento de aguas residuales.

Esta situación impactó negativamente en el cumplimiento de los principios de eficiencia y progresividad establecidos en los artículos 2.2.1.12.1.3 y 2.2.1.12.1.4 del Decreto 204 de 2016, por cuanto con la celebración de dicho contrato interadministrativo se pretendía mejorar las condiciones de adquisición de los servicios en condiciones de eficiencia y calidad; sin embargo, a 30 de junio de 2017 no se logró mejorar la prestación del servicio.

Respuesta de la entidad

"...circunstancias sobrevinientes y extraordinarias a las que tuvo que hacer frente la USPEC en la vigencia 2016, con respecto a la incorporación de la sentencia T-762 de 2015 en sus proyectos de inversión, la entidad se vio abocada a tomar medidas urgentes

para poder dar cumplimiento a su objeto misional previsto en el artículo 419 del Decreto 4150 de 2011, en concordancia y de acuerdo con la Oficina de Planeación del Ministerio de Justicia y del Derecho – MINJUSTICIA, DNP y Ministerio de Hacienda y Crédito Público – MHCP, con el seguimiento de la Presidencia de la República, sin que ello constituya motivo alguno de vulneración de los principios de planeación, por el contrario, significó el apego a las recomendaciones y directrices en el marco de las órdenes del juez de tutela, para ajustar la planeación inicial a las nuevas condiciones exigidas en la Sentencia T-762 de 2015.

En este orden de ideas, superadas las fases anteriores, la USPEC suscribió el Contrato Interadministrativo de Gerencia de Proyectos No.216144-201621 con el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE; a través del cual se garantizaría la adecuada prestación del servicio penitenciario y carcelario, sin que el mismo se viera interrumpido, toda vez que dentro de su alcance se contemplaron las necesidades de los establecimientos que cuentan con plantas de tratamiento de aguas, siendo así que, con oficio E-2016-052739 del 29 de diciembre de 2016 y radicado en FONADE bajo el consecutivo 2016430078326-2 del 30 de diciembre de 2016 (Se anexa copia), la USPEC envió a FONADE la documentación técnica relacionada con este punto, para incluirla en el Contrato Interadministrativo No. 216144-2016.

Análisis de la respuesta

La USPEC, no desvirtúa la observación, por el contrario le entrega la responsabilidad a FONADE de la gerencia y materialización de dichos proyectos; hecho que a 30 de junio de 2017 no se materializo, y se desliga de la obtención de licencias, para que sea el INPEC quién las gestione cuando dicha obligación debe ser de coordinación conjunta. Se mantiene la observación y connotación.

Hallazgo N°34. Actividades Contrato Obra USPEC 205-2014 EPMSC Acacias (F) (D)

En la visita efectuada al EPMSC Acacias los días 17 al 19 de octubre de 2017, se observó que algunas actividades de obra pagadas mediante el Contrato USPEC No. 205 de 2014 no fueron ejecutadas pero recibieron a satisfacción y se pagaron mediante Acta de Obra Final del 31 de diciembre de 2015, como a continuación se discrimina:

Cuadro No. 02
Discriminación daño H-34

Ítem	Descripción	Und	Cantidad Acta de Obra Final	Cantidad No evidenciada en Visita CGR	Cantidad Memorias de Cálculo	Valor Unitario	Valor Cantidades no ejecutadas
7.1	Caja de Inspección en mampostería 100x100x100 cm (Lxaxh). Incluye base en concreto y malla electrosoldada, cañuela, ladrillo tolete recocido común, tapa en concreto con marco y contramarco reforzado metálico, pañetado impermeabilizado interno completo. Medidas Internas	Und	12	0	2	\$ 722.217,00	\$ 7.222.170,00

TOTAL COSTO DIRECTO			\$ 7.222.170,00
Administración		15%	\$ 1.083.325,50
Imprevistos		5%	\$ 361.108,60
Utilidad		5%	\$ 361.108,50
IVA Sobre Utilidad		16%	\$ 57.777,36
TOTAL			\$ 9.085.489,86
Fuente: Acta de Obra Final del Contrato USPEC No. 205 de 2014, suscrita el 31 de diciembre de 2015; Acta de Visita CGR al EPMS Acacias del 17 al 19 de octubre de 2017; respuesta de la USPEC mediante oficio I-2017-026809 del 27 de noviembre de 2017			

Por lo anterior, la presente observación se eleva con alcance fiscal por el presunto detrimento calculado en \$9.1 millones que corresponden al valor de la actividad antes mencionada, incluido AIU e IVA sobre la utilidad.

Además, el presente hallazgo se eleva con posible connotación disciplinaria, debido a que estas situaciones se originaron por debilidades del Supervisor de la USPEC, quien avaló y recibió a satisfacción una actividad de obra que no fue ejecutada y por parte del Ordenador del Gasto quien a la fecha no ha llamado al Contratista a subsanar las situaciones antes mencionadas.

En consecuencia, las situaciones antes descritas contravienen especialmente los artículos 4, 23, 25 y 26 de la Ley 80 de 1993, en virtud de lo establecido en los artículos 44, 45, 82, 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

Así las cosas se establece un presunto alcance fiscal, por el posible detrimento causado al erario como consecuencia de una gestión antieconómica, ineficiente e inoportuna por los hechos antes descritos, lo que afecta los intereses de la Entidad, atendiendo lo estipulado en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000; así mismo conlleva una presunta incidencia disciplinaria conforme lo contenido en el numeral 1 del artículo 34 y numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

Respuesta de la entidad

Existe registro en memoria de cálculo de dos cajas, del resto no hay evidencia.

Análisis de la respuesta

Se acepta parcialmente la respuesta de la entidad y se procede a descontar de la cuantía las dos cajas que cuentan con soportes de memorias de cálculo, las restantes no fueron identificadas durante la visita que fue comunicada previamente a la USPEC.

Hallazgo N°35. Actividades Contrato de Obra USPEC 248-2015 - EPMSC Salamina (F) (D)

En la visita efectuada al EPMSC Salamina los días 23 y 24 de octubre de 2017, se observó que algunas actividades de obra pagadas mediante el Contrato USPEC No. 248 de 2015 no fueron ejecutadas, pero se recibieron a satisfacción y se pagaron mediante Acta de Obra Parcial No. 2, correspondiente al periodo del 01 de enero de 2016 hasta el 29(sic) de febrero de 2016, como a continuación se discrimina:

Cuadro No. 03
Discriminación daño H-35

Descripción	Und	Cantidad Acta de Obra Final	Cantidad Ejecutada mediante Contrato	Valor Unitario	Valor Cantidades no ejecutadas
Suministro, fabricación y montaje de estructura metálica para Cubierta y complementarios. Incluye andamiaje operaciones y elementos necesarios para trabajo en altura, perfilera, pernos de anclaje, tornillería, soldadura, anticorrosivo, pintura de acabado mezcla especial fabricada y aplicada en taller, relacionados y complementarios (a todo costo). Perfilera según diseño. El precio por kg YA incluye la inferencia de soldaduras y tornillería, por lo que NO deben contemplarse como kg adicional en la sumatoria	Kg	350	0	\$ 7.400,00	\$ 2.590.000,00
Enchape de pared con baldosas de cerámica de 20,5x20,5 cm, tipo Egeo de CORONA o equivalente de igual calidad o superior. Incluye vin esquinero plástico, remate de borde en redondeo plástico y emboquille. Pegado con mezcla lista de fábrica.	m2	35	0	\$ 32.900,00	\$ 1.151.500,00
Punto San. Sanitario de tanque PVCS 4". Incluye tubería, accesorios, complementarios, regata y resena. EL PUNTO ESTA CONTEMPLADO DESDE EL PRIMER ACCESORIO DE DERIVACIÓN DEL RAMAL COLECTOR HORIZONTAL	Und	38	0	\$ 66.100,00	\$ 2.379.600,00
Suministro e instalación de lámpara FLUORESCENTES 2x32", incluye balasto, tubos fluorescentes de 32W, cable encauchetado, clavija de 16A, cable encauchetado de 3x14 AWG y Todos los Accesorios y Actividades para su Correcto Funcionamiento	Und	6	0	\$ 95.300,00	\$ 571.800,00
TOTAL COSTO DIRECTO					\$ 6.692.900,00
Administración				19%	\$ 1.271.651,00
Imprevistos				1%	\$ 66.929,00
Utilidad				5%	\$ 334.645,00
IVA Sobre Utilidad				16%	\$ 53.543,20
TOTAL					\$ 8.419.668,20
Fuente: Acta de Obra Parcial No. 02 del Contrato USPEC No. 248 de 2015, correspondiente al periodo del 01 de enero de 2016 hasta el 29(sic) de febrero de 2016; Acta de Visita CGR al EPMSC Salamina del 23 y 24 de octubre de 2017					

En el caso del suministro, fabricación y montaje de estructura metálica para cubierta, durante la visita de la CGR el Director del Establecimiento de Salamina manifestó que dicha estructura no la ejecutó el contratista de la USPEC, sino que corresponde a una intervención realizada a través del convenio 077 de 2015, suscrito entre el INPEC y la Alcaldía Municipal de Salamina.

Por lo anterior, la presente observación se eleva con alcance fiscal por el presunto detrimento calculado en \$8,4 millones que corresponden al valor de las actividades antes mencionadas, incluido AIU e IVA sobre la utilidad.

Además, el presente hallazgo se eleva con posible connotación disciplinaria, debido a que estas situaciones se originaron por presuntas debilidades de:

- La Interventoría Contratada por la USPEC para la vigilancia de las obras (Contrato de Interventoría No. 295 de 2015, quien avaló y recibió a satisfacción una actividad de obra que no fue ejecutada.
- Los supervisores de la USPEC nombrados desde el inicio del contrato hasta la fecha, quienes hasta el momento no han conminado al contratista para la devolución del dinero que se le pagó por cantidades no ejecutadas.
- De los Ordenadores del Gasto nombrados desde la suscripción del Contrato 248 de 2015 hasta la fecha, quienes hasta el momento no han llamado al Contratista a subsanar las situaciones antes mencionadas.

En consecuencia, las situaciones antes descritas contravienen especialmente los artículos 4, 23, 25 y 26 de la Ley 80 de 1993, en virtud de lo establecido en los artículos 44, 45, 82, 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

Así las cosas se establece un presunto alcance fiscal, por el posible detrimento causado al erario como consecuencia de una gestión antieconómica, ineficiente e inoportuna por los hechos antes descritos, lo que afecta los intereses de la Entidad, atendiendo lo estipulado en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000; así mismo conlleva una presunta incidencia disciplinaria conforme lo contenido en el numeral 1 del artículo 34 y numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

Respuesta de la entidad

Se adjunta memoria de cálculo donde aparecen autorización de cambios de uso de materiales, así como material instalado (lámparas y baldosas baños pisos 2 y 3. Se acepta cambio de diámetro de tubería y no existe explicación del cambio.

Análisis de la respuesta

Las memorias aportadas no cuentan con aval de interventoría. Las observaciones y connotaciones se mantienen.

Hallazgo N°36. Actividades seguimiento Contrato Interadministrativo USPEC-FONDECUN No. 274 de 2014. (D)

En desarrollo de su función de ejecutar los planes de mantenimiento de la infraestructura carcelaria de los establecimientos a cargo del INPEC, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios suscribió con el Fondo de Desarrollo de Proyectos de Cundinamarca FUNDECUN el Contrato Interadministrativo de Gerencia Integral de Proyectos No 274 de 2014, en el cual se incluyó la realización de obras civiles en diferentes establecimientos a nivel nacional.

En ejercicio de la Auditoría de Cumplimiento, se evaluaron 4 contratos suscritos por FONDECUN para la realización de los trabajos, en los cuales se detectaron deficiencias tales como obra pagada y no ejecutada, trabajos recibidos sin que se atendieran las especificaciones técnicas contratadas y suscripción de adiciones de objetos contractuales ajenos al objeto principal, entre otras.

Debido a la serie de fallas encontradas en las muestras de un mismo contrato de gerencia, la Contraloría General de la República adelantará en el año 2018 una actuación de control fiscal, donde se evalúe la adecuada ejecución y pago del mencionado contrato interadministrativo.

De los contratos derivados que fueron abordados por la Auditoría de cumplimiento, se encontraron las siguientes deficiencias:

Contrato FONDECUN 591-2014 - RM Manizales

En la visita efectuada al RM Manizales el día 26 de octubre de 2017, se observó que algunas actividades de obra pagadas mediante el Contrato FONDECUN No. 591 de 2014 (Derivado del Contrato Interadministrativo USPEC-FONDECUN No. 274 de 2014) no fueron ejecutadas pero fueron recibidas a satisfacción y se pagaron mediante Acta de Entrega y Recibo Final del 19 de enero de 2015, como a continuación se discrimina:

Cuadro No. 04
Discriminación observaciones contrato 591-14

Ítem	Descripción	Und	Cantidad Acta de Obra Final	Cantidad evidenciada en Visita CGR	Valor Unitario	Valor CANTIDADES no ejecutadas
10.2	Lavaplatos / vertedero en acero inoxidable 60x40 cm de sobreponer, con orificios para grifería y para canastilla de 4", tipo SOCODA o equivalente de igual calidad o superior, incluye suministro, montaje, canastilla, sifón tipo botella y conexión completa. NO incluye grifería	Und	3	2	\$ 210.032,00	\$ 210.032,00
TOTAL COSTO DIRECTO						\$ 210.032,00
Administración					21%	\$ 44.106,72
Imprevistos					1%	\$ 2.100,32
Utilidad					3%	\$ 6.300,96
IVA Sobre Utilidad					16%	\$ 1.008,15
TOTAL						\$ 263.548,15
Fuente: Acta de Entrega y Recibo Final del Contrato de Obra FONDECUN No. 591 de 2014, suscrita el 19 de enero de 2015; Acta de Visita CGR al RM Manizales del 26 de octubre de 2017						

Contrato de Obra FONDECUN 629-2014 - EPMSC Manizales y RM Manizales

En las visitas efectuadas al EPMSC Manizales y RM Manizales los días 25 al 27 de octubre de 2017, se observó que algunas actividades de obra pagadas mediante el Contrato FONDECUN No. 629 de 2014 (Derivado del Contrato Interadministrativo USPEC-FONDECUN No. 274 de 2014) no fueron ejecutadas pero se recibieron a

satisfacción y se pagaron mediante Actas de Entrega y Recibo Final del 31 de julio de 2015, como a continuación se discrimina:

Cuadro No. 05
Discriminación observaciones contrato 629-14

Item	Descripción	Und	Cantidad Acta de Obra Final	Cantidad evidenciada en Visita CGR	Valor Unitario	Valor Cuentas no ejecutadas
16.1 RM	Suministro, instalación, conexión y puesta en servicio de aire acondicionado split de 12000BTU 220Vac con carcasa removible, control remoto con funciones programables, panel deslizable, unidad interna y externa. Incluye acometida, tuberías de conexión entre unidades y todos los elementos y actividades necesarios para su correcto funcionamiento	Und	6	0	\$ 2.100.000,00	\$ 10.500.000,00
25.1 EPMSC	Suministro e instalación de luminaria Tipo Fluorescente E27, se realizan en 2 No. 2 No. 12 AWG + 1No. 14 desnudo. Incluye ductería PVC regateada por pared y/o canalera tipo click asegurada con chazo a techo cuando aplique, conductor, roseta, apliques eléctricos, luminaria ahorradora de energía 25W Tipo Philips y Todos los accesorios y Actividades para su Correcto Funcionamiento	Und	51	45	\$ 55.000,00	\$ 330.000,00
TOTAL COSTO DIRECTO						\$ 10.830.000,00
Administración					16%	\$ 1.624.500,00
Imprevistos					5%	\$ 541.500,00
Utilidad					5%	\$ 541.500,00
IVA Sobre Utilidad					16%	\$ 86.640,00
TOTAL						\$ 13.624.140,00
Fuente: Actas de Entrega y Recibo Final del Contrato de Obra FONDECUN No. 629 de 2014 del 31 de julio de 2015; Actas de Visita CGR al EPMSC Manizales y RM Manizales del 25 al 27 de octubre de 2017						

Contrato de Obra FONDECUN 049-2015 - EPMSC Manizales y RM Manizales

En las visitas efectuadas al EPMSC Manizales y RM Manizales los días 25 al 27 de octubre de 2017, se observó que algunas actividades de obra pagadas mediante el Contrato FONDECUN No. 049 de 2015 (Derivado del Contrato Interadministrativo USPEC-FONDECUN No. 274 de 2017) no fueron ejecutadas pero se recibieron a satisfacción y se pagaron mediante Actas de Entrega y Recibo Final del 31 de julio de 2015, como a continuación se discrimina:

Cuadro No. 06
Discriminación observaciones contrato 049-2015

Item	Descripción	Und	Cantidad Acta de Obra Final	Cantidad evidenciada en Visita CGR	Valor Unitario	Valor Cuentas no ejecutadas
15.1 RM	Salidas Fluorescentes 2x32W alambreada en 2 No. 12 (F.N) + 1 No. 12T en tubería, incluye lámpara fluorescente tipo T8 e Interruptor de control	Und	30	23	\$ 187.417,37	\$ 1.311.921,69
50.1 RM	Placas macizas aéreas h=10 cm en concreto a la vista Fc=3000psi, formaleta tablero liso aglomerado....	m2	30,8	2,46	\$ 90.166,66	\$ 2.555.331,65

NP-034 FONDECUM-002 EPMSC	Caja de Inspección para trampa de grasas de medidas 1,7X1mX1,5 (L*a*h). Incluye base en concreto y malla electrosoldada, cañuela, ladrillo tolete recocido común, tapa doble en concreto reforzado con marco y contramarco metálico, pañetado impermeabilizado Interno completo, medidas internas	Und	2	0	\$ 1.231.008,00	\$ 2.462.016,00
TOTAL COSTO DIRECTO						\$ 6.329.289,24
Administración					15%	\$ 949.390,39
Imprevistos					5%	\$ 316.463,46
Utilidad					5%	\$ 316.463,46
IVA Sobre Utilidad					16%	\$ 50.634,15
TOTAL						\$ 7.962.220,70
Fuente: Actas de Entrega y Recibo Final del Contrato de Obra FONDECUN No. 049 de 2015, del 22 de enero y 4 de abril de 2016; Actas de Visita CGR al EPMSC Manizales y RM Manizales del 26 al 27 de octubre de 2017						

Sin perjuicio de lo expuesto, el presente hallazgo se eleva con posible connotación disciplinaria, debido a que estas situaciones se originaron por presuntas debilidades de:

- Supervisores de FONDECUN a los Contratos de Obra señalados, pues avalaron, recibieron a satisfacción y pagaron obras no ejecutadas, obras que no cumplen con especificaciones contratadas y adiciones que no corresponden al objeto del contrato inicial.
- De los Ordenadores del Gasto FONDECUN, quienes hasta el momento no han llamado a los Contratistas a subsanar las situaciones antes mencionadas.
- Los supervisores de la USPEC nombrados desde el inicio del Contrato Interadministrativo 274 de 2014 hasta la fecha, quienes hasta el momento no han conminado a FONDECUN para la devolución del dinero que pagó por cantidades no ejecutadas.
- De los Ordenadores del Gasto USPEC nombrados desde la suscripción del Contrato 274 de 2014 hasta la fecha, quienes hasta el momento no han llamado a FONDECUN a subsanar las situaciones antes mencionadas.

En consecuencia, las situaciones antes descritas contravienen especialmente los artículos 4, 23, 25 y 26 de la Ley 80 de 1993, en virtud de lo establecido en los artículos 44, 45, 82, 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

Así las cosas se establece un presunto alcance disciplinario conforme lo contenido en el numeral 1 del artículo 34 y numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

Respuesta de la entidad Contrato 591 de 2014

Se corre traslado a la entidad que suscribió el contrato a nombre de USPEC, se aportan memorias donde dan fe de la instalación de mobiliario.

Respuesta de la entidad contrato 629 de 2014

Se corre traslado a la entidad que suscribió el contrato a nombre de USPEC, se informa que los 5 aires acondicionados fueron instalados en La Plata Huila.

Respuesta de la entidad contrato 049 de 2015

Se corre traslado a la entidad que suscribió el contrato a nombre de USPEC, se aportan memorias donde dan fe de la instalación de mobiliario.

Análisis de la respuesta

En vista que las respuestas de la entidad difieren a FONDECUN el suministro de la documentación que desvirtúa de fondo las observaciones presentadas, y a la identidad de causa de las observaciones 10, 11 y 12, las mismas se fusionan, ajustando el texto en un solo hallazgo, eliminando la connotación fiscal inicial a la espera de la nueva actuación de control fiscal, y manteniendo la connotación disciplinaria.

Hallazgo N°37. Obras EPMSC Chocontá

La USPEC suscribió el Contrato de Obra No. 134 de 2015, cuyo objeto consistió en el "Mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física general en establecimientos penitenciarios y carcelarios a nivel nacional", cuyo alcance fue la realización de obras en los establecimientos R.M. Bogotá, EPMSC Zipaquirá y EPMSC Chocontá.

En visita efectuada por la Contraloría General de la República al EPMSC Chocontá en octubre de 2017, se observaron las siguientes deficiencias técnicas, derivadas de una insuficiente planeación y falta de coordinación entre la USPEC y el INPEC para el establecimiento conjunto de diseños:

1. El acta de inicio del contrato 134 de 2015 se suscribió el 6 de agosto de 2015, y el plazo establecido para la ejecución de las obras en el EPMSC Chocontá era de cinco meses. El 23 de diciembre de 2015 se suscribe un Otrosí 1, para pactar una prórroga por 90 días a todos los frentes del contrato, sustentada en la generación de mayores cantidades de para el Frente de trabajo "RM Buen Pastor". Sin embargo, revisada la bitácora de obra, si bien previamente se habían realizado demoliciones, las obras constructivas en el establecimiento del EPMSC Chocontá solo iniciaron hasta el 16 de febrero de 2016, seis meses después del acta de inicio, fecha en la que el contratista recibió por parte de la entidad los diseños, arquitectónicos, estructurales, hidráulicos y de instalaciones eléctricas para la adecuación de las celdas.

2. El documento "Anexo 4 – Alcances de las obras a realizar", Grupo No. 10, de la Licitación pública LP-08-2015, señala que el contrato que se suscribiera (134 de 2015), tenía como uno de sus fines la construcción de celdas con un sistema estructural en

cumplimiento de la normativa sismo resistente para reemplazar las celdas existentes. Sin embargo, pese a la importancia de la obra para garantizar la estabilidad de la edificación y reducir a un mínimo el riesgo de la pérdida de vidas humanas, en el expediente revisado no se observan memorias de cálculo de los diseños efectuados, ni planos debidamente firmados por el profesional diseñador responsable, inobservando el Artículo 6, parágrafo 2 de la Ley 400 de 1997 "Por la cual se adoptan normas sobre Construcciones Sismo Resistentes".

3. La edificación no cuenta con acceso para los internos: a la fecha de la vista era necesario colocar una escalera portátil para acceder temporalmente desde el patio antiguo al primer piso de la nueva edificación.

4. La garita que existe en el patio antiguo ya no garantiza las condiciones de visibilidad para el patio nuevo, y en el contrato 134 de 2015 no se contempló el diseño y construcción de una nueva.

5. Las ventanas de los baños en aluminio, así como los ángulos que se instalaron para reforzarlas, son de fácil remoción lo que no garantiza seguridad ante una posible fuga de internos.

6. El director del establecimiento manifiesta que los espacios entre la cubierta y la estructura son inadecuados para el tipo de obra, dado que se presta para que los internos escondan elementos prohibidos al interior del establecimiento.

Lo expuesto se originó por deficiencias del principio de planeación, que han ocasionado que las obras realizadas en el establecimiento EPMSC Chocontá, a la fecha no hayan sido puestas en operación, afectándose además el principio de coordinación, pues la ausencia de unos diseños concertados entre USPEC e INPEC impidieron la priorización de necesidades.

La situación expuesta contraría el deber de la entidad contratante de obrar de manera planificada, metodológica, bajo principios técnicos, para que los recursos que administra sean optimizados y alcancen su mayor rendimiento, principio consagrado en el artículo 209 de la C.P.C y artículo 87 de la Ley 1474 de 2011, por lo que la presente observación tiene alcance disciplinario.

Respuesta de la entidad:

AL PUNTO 1: Si bien, en el mes de febrero de 2016, se entregaron los diseños, arquitectónicos, estructurales, hidráulicos y de instalaciones eléctricas para la adecuación de las celdas, ello no significa que no se pudiera avanzar en el agotamiento de etapas y actividades preliminares, que además de las demoliciones previas, conlleva procesos de replanteos, revisión y ajustes de los diseños, que inciden en los plazos de ejecución del contrato, como sucedió con las obras del EPMSC Chocontá; sin embargo, todo ello fue adelantado de manera cuidadosa, a fin de contar con las herramientas para

la ejecución de las actividades tendientes a la satisfacción de las necesidades de mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura penitenciaria y carcelaria.

AL PUNTO 2: Esta Dirección desconoce las razones o motivos por los cuales, dentro del expediente, no se encuentran las memorias de cálculo de los diseños efectuados, así como los planos debidamente firmados por el respectivo profesional.

AL PUNTO 3: En cuanto al acceso del patio antiguo al primer piso de la nueva edificación, esta Dirección no encontró requerimiento alguno relacionado con este aspecto, que hubiese sido comunicado por el contratista de obra, el interventor, el director del establecimiento o el supervisor por parte de la USPEC.

A LOS PUNTOS 4, 5 y 6: En lo que respecta a la observación relacionada con la garita, las ventanas y el espacio de cubierta, cabe señalar que el contrato fue ejecutado conforme a las actividades contempladas en el mismo y, al momento del recibo de las mismas y su entrega el Director del Establecimiento, no se presentó objeción u observación alguna al respecto; no obstante, se presentaron algunas novedades posventa que fueron solucionadas por el contratista, como se puede observar en el documento expedido por el Director del Establecimiento **(Se anexa copia)**, razón por la cual, las actividades no incluidas se atenderán con cargo al Contrato Interadministrativo de Gerencia de Proyectos No. 216144-2016 suscrito con FONADE, de acuerdo al alcance previsto para el EPMSC Chocontá. **(Se anexa copia)** y lo relacionado con la Garita quedó establecido en el acta de visita del 8 de mayo de 2017. **(Se anexa Copia)**

Análisis de la respuesta:

Punto 1: La respuesta de la entidad hace referencia a la ejecución de actividades preliminares durante el tiempo previo a la entrega de los diseños, pero ello no justifica los retrasos debidos a la falta de diseños en la ejecución de la obra.

Punto 2: La respuesta confirma la observación.

Punto 3: La respuesta no desvirtúa la observación, toda vez que se considera que no se necesita requerimiento alguno para desde la etapa de planeación concebir el acceso a la edificación construida.

Punto 4, 5 y 6: La respuesta no desvirtúa la observación, por cuanto si bien se ha dado solución a algunas novedades, las mismas no corresponden a las expuestas mediante los puntos 4, 5 y 6, que se originaron por deficiencias en la etapa de planeación.

Por lo tanto, la observación se eleva a hallazgo.

Hallazgo N°38. Obras pagadas y no recibidas EPMSC Chocontá (D) (F)

En la visita efectuada por la Contraloría se efectuó revisión de las obras contratadas contra los trabajos existentes, y se compararon contra las actividades pagadas, encontrando diferencias en los ítems 7.3.1.5, 9.5.1, 10.2.3.1, 12.2.1.1, 14.3.3, 15.3.2, 15.3.3, 12.1.1BP y NCPH12, de acuerdo con el detalle de la tabla 1, donde se construyeron menores cantidades de las contratadas o no se realizó ningún trabajo, a pesar de evidenciarse su efectivo pago, por un valor de \$17.988.566:

Cuadro No. 07
Discriminación daño H-38

Ítem	Actividad	Unidad	Cantidad s/acta Final de Obra	Cantidad Revisión CGR	Vr Unitario	Vr total s/cálculos acta	Vr total s/ revisión	Diferencia
6.1.1	ALFAJÍAS							
7.3.1.5	Válvula registro tipo Cortina / Paso directo (PD) pesado 2", presión de trabajo 200 psi - cuerpo total en bronce, tipo 206 de RED WHITE o equivalente de igual calidad o superior. Incluye suministro, instalación, universal y adaptadores laterales PVC.	un	6,00	2,00	\$ 216.292,00	\$ 1.081.160,00	\$ 432.464,00	\$ 648.696,00
9.5.1	Salida para luminaria de SODIO EN TUBERÍA PVC Incluye 12 metros de cableado EN 2 No.12 AWG + 1 No.12T, tubería PVC, CODOS, UNIONES, TERMINALES, APLIQUES, toma de 15A y demás accesorios y elementos necesarios para su correcta instalación y funcionamiento.	un	4,00	0,00	\$ 120.337,00	\$ 481.348,00	\$ -	\$ 481.348,00
10.2.3.1	Medio caña en granito fundido y pulido a.-1,5 cm a.-10 h.-10 cm, sobre asiento en mortero 1:3 a.-3 cm. Incluye elemento de dilatación transversal curva cada 1,00 m y dilatación longitudinal.	m	70,00	0,00	\$ 40.941,00	\$ 2.865.870,00	\$ -	\$ 2.865.870,00
12.2.1.1	Puerta antemborada en lámina ligada CR cal. 18; con marco fundido en lámina, refuerzos internos en periferia metálica para hoja tambor bisagras y para cerradura, pñavídríos en lámina (si aplica), manija, perillas según diseño. Incluye bisagras, soldaduras, anclaje tipo pata de gallina fabricado en ángulo y complementarios, suministro, fabricación, montaje, anticorrosivo aplicado en dos (2) capas. NO incluye vidrios (si aplica), ni cerraduras, ni pintura de acabado.	m2	42,00	33,59	\$ 245.824,00	\$ 10.324.600,00	\$ 8.255.999,04	\$ 2.068.600,96
14.3.3	Rejillas de piso metálica en aluminio con zócalo 200x200x150mm (a x f x sífon), tipo tradicional de COLREJILLAS o equivalente de igual calidad o superior. Incluye instalación y emboque.	un	6,00	0,00	\$ 20.958,00	\$ 125.738,00	\$ -	\$ 125.738,00
15.3.2	Esmalte sintético alquídico a base de aceite sobre Puertas metálicas, tres (3) capas aplicadas con pistola sobre la totalidad de las caras vistas de hoja y marco, incluye preparación de superficie y diseño. Incluye marco, montante, pñavídríos (si aplica).	m2	64,00	66,17	\$ 28.678,00	\$ 2.404.394,00	\$ 2.016.105,92	\$ 408.108,08
15.3.3	Esmalte sintético alquídico a base de aceite sobre Rejas / Maños metálicas, tres (3) capas aplicadas con pistola sobre las caras vistas de la periferia, incluye preparación de superficie y diseño. Incluye marco y todos los elementos metálicos que la componen.	m2	166,88	0,00	\$ 12.075,00	\$ 2.010.433,60	\$ -	\$ 2.010.433,60
12.1.1BP	Enchape de pared con baldosas de cerámica de 20,3x20,3 cm, tipo EGEO de Corona, o equivalente de igual calidad o superior. Incluye vin esquinero plástico, remate de borde en rodondel plástico y emboque. Pagado con mezclista de fábrica.	m2	80,00	80,84	\$ 32.652,00	\$ 2.613.060,00	\$ 2.633.057,20	\$ 309.997,20
NCPH12	Hidrófugo para mampostería a la vista incluye andamios y material tipo Sika transparente 10 o similar, líquido incoloro con base en siliconas, para la protección de fachada y cubeta de la edificación y protección contra la penetración del agua lluvia, aplicación en una mano no incluye limpieza.	m2	359,09	0,00	\$ 18.000,00	\$ 6.463.620,00	\$ -	\$ 6.463.620,00
SUBTOTAL MENORES CANTIDADES DE OBRA								
ADMINISTRACIÓN					18%			\$ 1.163.451,52
IMPREVISTOS					2%			\$ 269.232,69
UTILIDAD					6%			\$ 297.817,07
TOTAL DIFERENCIA POR MENORES CANTIDADES DE OBRA								\$ 17.988.566,28

Ítems en los que se realizaron pagos por mayores cantidades de obra a la realmente ejecutada.

Además, el presente hallazgo se eleva con posible connotación disciplinaria, debido a que estas situaciones se originaron por debilidades del Supervisor de la USPEC, quien avaló y recibió a satisfacción una actividad de obra que no fue ejecutada y por parte del Ordenador del Gasto quien a la fecha no ha llamado al Contratista a subsanar las situaciones antes mencionadas.

En consecuencia, las situaciones antes descritas contravienen especialmente los artículos 4, 23, 25 y 26 de la Ley 80 de 1993, en virtud de lo establecido en los artículos 44, 45, 82, 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

Así las cosas se establece un presunto alcance fiscal, por el posible detrimento causado al erario como consecuencia de una gestión antieconómica, ineficiente e inoportuna por los hechos antes descritos, lo que afecta los intereses de la Entidad, atendiendo lo estipulado en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000; así mismo conlleva una presunta incidencia disciplinaria conforme lo contenido en el numeral 1 del artículo 34 y numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

Respuesta de la Entidad

"En el expediente del Contrato de Obra No. 134 de 2015, reposa el Acta Final de Obra el respectivo registro fotográfico y se señalan todas las actividades ejecutadas en desarrollo del contrato. (Folios 684 al 712 y 747 al 762); No obstante, considerando que quienes ejercieron la supervisión del contrato y el apoyo a la supervisión no se encuentran vinculados actualmente a la USPEC, no fue posible obtener información adicional a la que reposa en los expedientes."

Análisis de la respuesta

La respuesta no desvirtúa la observación, toda vez que se remite al acta final de obra con la cual la GGR realizó la verificación in situ de las actividades realizadas. La observación se eleva a hallazgo y conserva las connotaciones.

Hallazgo N°39. Especificaciones contractuales de obras recibidas EPMSC Chocontá (D) (F).

En la visita efectuada por la Contraloría se efectuó revisión a las obras recibidas y se contrastó con los trabajos pagados, evidenciando que se recibieron y pagaron ítems que no cumplen las especificaciones contractuales por un valor de \$28.197.683, conforme al detalle anexo en la tabla 2.

Adicionalmente, se observó mala calidad del ítem 10.1.2. "Alistado de pisos con mortero impermeabilizado integralmente 1:3 h.=4 cm promedio alistado más pendiente", por valor de \$6.601.280, por cuanto se observan emposamientos en el área de cubierta que exponen tanto a la impermeabilización como a la estructura de concreto al deterioro prematuro.

Cuadro No. 08 Discriminación daño H-39

Item	Actividad	Unidad	Cantidad Afectada Final de Obra	Cantidad Revisada COR	Observaciones COR	Vr Unitario	Vr total al artículo de obra	Vr total al artículo de obra	Diferencia
6.1.1.1	Análisis en concreto a 15 h=10 cm, f=3000 psi, acabado a la vista, formaleja tablero liso aglomerado a=10mm tipo Formaleja T de TABLAVAG, con bordes achaflanados. Incluye desmoldante y curador para el concreto, montaje donde corresponda. NO incluye aceros de refuerzo	m	182.39	83.45	Sumatoria de las siguientes longitudes:				
				14.55	En muro antepecho de fachada principal PISO 1				
				18.00	En muro antepecho de fachada principal PISO 2				
				29.90	En muros de antepecho				
				86.44	En muro de antepecho sobre la placa de cubierta, el muro no cumple la norma Sismo resistente NSR-2010, ítem 5.4.1.2. Al no tener columna cada 1.5 m, ni viga corta de remate. Por lo tanto la altura en concreto sobre este muro no se contabiliza en la sumatoria.	\$ 25.599,00	\$ 4.668.745,92	\$ 1.009.208,55	\$ 3.300.470,97
7.1.1.3	Tubería PVC-P RDE 13.5 - 1". Incluye suministro, regleta y resaca, instalación, uniones codo 90° y demás accesorios para el correcto tendido y funcionamiento de la tubería. NO incluye accesorios especiales como té de doblez, bridas de conexión, u similares que excedan de manera considerable el costo de los accesorios ordinarios	m	60.00	0.00	Lo observado no cumple la especificación del ítem contractual y requerido por cuanto no se instalaron regletas en muros, la tubería se apoyó en muros de obra, quedando a la intemperie, exponiendo al deterioro causado por el sol, considerando un factor de inseguridad ante la fuga de los líquidos.	\$ 20.187,00	\$ 1.009.350,00	\$ -	\$ 1.009.350,00
12.2.2	Puerta reja fabricada con marco de laja en ángulo de acero de 2"x1/4" acollado en las esquinas y ángulo de acero pismata de 1"x1/8", con marco en ángulo de acero de 1/2"x1/8" chapeado a la pared, con malla estabonada en acero galvanizado cal. DWG 10 huecos 1/12"x1/12" tipo COLMALLAS o equivalente de igual calidad o superior, con lámina de apoyo para pasador en GR. cal. 10, con pasador en varilla lisa de 3/8" con portacandado, según planos de detalle y detalle. Incluye bisagras, soldaduras, pernos de anclaje y complementarios, suministro, fabricación, montaje, anticorrosivo aplicado en dos (2) capas. NO incluye pintura de acabado	m2	108.98	0.00	El ítem observado en obra no corresponde a la especificación estipulada contractualmente, ni a la requerida por seguridad en este tipo de obras. Se observó un marco de laja en ángulo de acero de 2" x 1/4", y la malla estabonada es de malla estabonada de tipo 3"X3". Y no de 1/12" X 1/12" como se establece en el acta final de obra. Esta malla no cumple con los requerimientos de seguridad para este tipo de obras, porque los trancos la rompen fácilmente. Por el incumplimiento en la especificación, que ocasiona su poca utilidad, este ítem no debió ser objeto de cobro, y por tanto en esta revisión se establece cantidad 0.	\$ 78.319,00	\$ 13.234.344,82	\$ -	\$ 13.234.344,82
NPOC	Muros a=10 cm en bloque estructural de cemento-arena. NO incluye dobles para confinamiento del muro. Incluye mortero de pega	m2	832,00	748,88	Sumatoria de las siguientes áreas:				
				108,00	Muro fachada celosía Piso 1				
				108,00	Muro fachada celosía Piso 2				
				192,31	Muro fachada posterior				
				251,84	Muro divisorio entre celosía Pisos 1 y 2				
				84,79	Muro lateral fondo corredor, Pisos 1 y 2				
				88,69	Muro divisorio entre celosía y baño Pisos 1 y 2				
				25,84	Muro de antepecho del corredor (fachada externa) Primer Piso				
				18,44	Muro de antepecho del corredor (fachada externa) Segundo Piso				
				64,79	El muro de antepecho sobre la placa de cubierta, no cumple la norma Sismo resistente NSR-2010, ítem 5.4.1.2, al no tener columna cada 1.5 m, ni viga corta de remate, que lo anclen a la placa de cubierta. Por lo anterior incurre en rotura, y aunque se aplicó un S-7502 m se tiene en cuenta en la sumatoria del ítem	\$ 41.148,00	\$ 3.722.472,00	\$ 30.717.609,81	\$ 3.515.473,09
NPOC	Tubería PVC-P RDE 21 - 200 PSI 1 1/2". Incluye suministro, regleta y resaca, instalación, uniones codo 90° y demás accesorios para el correcto tendido y funcionamiento de la tubería. NO incluye accesorios especiales como té de doblez, bridas de conexión, u similares que excedan de manera considerable el costo de los ordinarios	m	6,60	0,00	Lo observado no corresponde a la especificación estipulada y requerida: inicie se observó expuesta a la intemperie en la parte posterior, que lo expone al deterioro prematuro y que constituye un factor de riesgo para la seguridad ante la fuga de los líquidos	\$ 30.000,00	\$ 195.000,00	\$ -	\$ 195.000,00
NPOC	Tubería PVC-P RDE 21 - 200 PSI 2". Incluye suministro, regleta y resaca, instalación, uniones codo 90° y demás accesorios para el correcto tendido y funcionamiento de la tubería. NO incluye accesorios especiales como té de doblez, bridas de conexión, u similares que excedan de manera considerable el costo de los ordinarios	m	39,50	0,00	Lo observado no corresponde a la especificación estipulada y requerida: la tubería se observó expuesta a la intemperie en la parte posterior, que lo expone al deterioro prematuro y que constituye un factor de riesgo para la seguridad ante la fuga de los líquidos	\$ 33.000,00	\$ 1.303.500,00	\$ -	\$ 1.303.500,00
SUBTOTAL ÍTEM QUE SE RECIBIERON SIN CUMPLIR LAS ESPECIFICACIONES CONTRACTUALES Y NORMATIVAS									\$ 22.550.148,70
ADMINISTRACIÓN									\$ 4.460.486,23
INTERVISTOS									\$ 431.182,94
UTILIDAD									\$ 1.127.907,34
TOTAL VALOR ÍTEM QUE SE RECIBIERON SIN CUMPLIR ESPECIFICACIONES									\$ 28.197.693,48

Ítems que no cumplen con las especificaciones contractuales y/o normativas requeridas

La circunstancia evidenciada lleva a que la calidad de las obras no sea la adecuada para garantizar la efectiva prestación del servicio, ocasionando que la obra se encuentre fuera de servicio.

La presente observación tiene alcance disciplinario, debido a que estas situaciones se originaron por debilidades del Supervisor de la USPEC, quien avaló y recibió a satisfacción una actividad de obra que no fue ejecutada conforme a los requerimientos

contratados y por parte del Ordenador del Gasto quien a la fecha no ha llamado al Contratista a subsanar las situaciones antes mencionadas.

En consecuencia, las situaciones antes descritas contravienen especialmente los artículos 4, 23, 25 y 26 de la Ley 80 de 1993, en virtud de lo establecido en los artículos 44, 45, 82, 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

Así las cosas se establece un presunto alcance fiscal, por el posible detrimento causado al erario como consecuencia de una gestión antieconómica, ineficiente e inoportuna por los hechos antes descritos, lo que afecta los intereses de la Entidad, atendiendo lo estipulado en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000; así mismo conlleva una presunta incidencia disciplinaria conforme lo contenido en el numeral 1 del artículo 34 y numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

Respuesta de la entidad

"En el expediente del Contrato de Obra No. 134 de 2015, reposa el Acta Final de Obra el respectivo registro fotográfico y se señalan todas las actividades ejecutadas en desarrollo del contrato. (Folios 684 al 712 y 747 al 762); No obstante, considerando que quienes ejercieron la supervisión del contrato y el apoyo a la supervisión no se encuentran vinculados actualmente a la USPEC, no fue posible obtener información adicional a la que reposa en los expedientes".

Análisis de la respuesta

No se desvirtúa la observación, toda vez que se remite al acta final de obra con la cual la GGR realizó la verificación in situ de las actividades realizadas. Se eleva a hallazgo.

Hallazgo N°40. Debilidades de supervisión contrato de obra EPMSC Chocontá (D).

Además de las debilidades técnicas relacionadas con el recibo de las obras, se encontraron las siguientes deficiencias de supervisión:

- De acuerdo con los certificados de ingresos al establecimiento, el Supervisor de la USPEC no hizo presencia en la obra durante su ejecución y el profesional de apoyo a la supervisión solo hizo presencia en obra un día de los aproximadamente 9 meses de ejecución efectiva de la obra (ingresó los días 23-11-2015, 20-09-2016 y 9-12-2016, en tanto que en obra se recibieron diseños el 16 de febrero y se firmó acta de recibo final a satisfacción el 2 de diciembre de 2016)
- De acuerdo con certificados de ingresos al establecimiento y la minuta de ingreso; el director de obra y los residentes de obra propuestos por el contratista, nunca hicieron presencia en la obra, y en el expediente revisado no obran oficios de solicitud de cambio de personal propuesto y su respectiva aprobación por parte de la supervisión.

Las situaciones expuestas, aunadas al recibo de obras por mayores cantidades a las observadas, así como de obras que no cumplen las especificaciones contractuales y/o normativas requeridas, denota incumplimiento de las obligaciones por parte del contratista constructor y el deficiente seguimiento en la ejecución de la obra por parte de la supervisión, incumpliendo el principio de responsabilidad consagrado en el artículo 26 de la Ley 80 de 1993, y la correcta vigilancia de la ejecución contractual, artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, ocasionando que los trabajos no hayan sido puestos al servicio. Observación con alcance disciplinario.

Respuesta de la Entidad

"Esta Dirección desconoce las razones o motivos por los cuales no hay evidencias adicionales que respalden la labor de supervisión adelantada a las actividades ejecutadas en el EPMAS Chocontá, en el marco del Contrato de Obra No. 134 de 2015. Así mismo, cabe señalar que quienes ejercieron la supervisión del contrato y el apoyo a la supervisión no se encuentran vinculados actualmente a la USPEC, por lo que no fue posible obtener información adicional a la que reposa en los expedientes".

Análisis de la respuesta

Se confirma lo detectado en la visita del Ente de Control. Se confirma hallazgo y connotación

Hallazgo N°41. Novedades Postventa - Contrato de Obra USPEC 205 de 2014 – EPMSC y CAMIS Acacías (D).

En la visita efectuada por la CGR los días 17 al 19 de octubre de 2017 al EPMSC Acacías, se observaron novedades de postventa correspondiente al Contrato de Obra USPEC No. 205 de 2014, las cuales al momento de la visita no habían sido subsanadas por el Contratista de la USPEC, esto a pesar que el Director del EPMSC Acacías solicitó a la USPEC mediante oficios No. 148-ODIR-1478 del 08-02-2016, 148-ADMIN-MAN del 21-04-2016, 148-ODIR-7237 del 31-05-2016, 148- ODIR-7851 del 15-06-2016, 148-ODIR-10812 del 24-08-2016, 148-ODIR-10982 del 30-08-2016, 148-ODIR-11524 del 08-09-2016, 148-ODIR- del 14-09-2016 y 148-ODIR-9749 de 27-09-2017, la corrección de las mismas; situación que ha llevado a que no sea posible poner en funcionamiento el Rancho del ala C del EPMSC Acacías, afectando la prestación del servicio de alimentación a la PPL.

Así mismo, en el acta de recibo del Contrato 205 de 2014 (sin fecha), el Director del EPMSC Acacías en conjunto con personal del Establecimiento y de la USPEC, plasmaron una serie de observaciones en relación con la ejecución del contrato No. 205-2014, las cuales de no realizarse impiden poner en funcionamiento el Rancho del ala C, las cuales en algunos casos concuerdan con lo evidenciado en la visita de la CGR, las cuales son:

- *"Se requiere hacer el cambio de los ductos de la campana de extracción del rancho del ala C"*
- *"La secretaria de salud del Meta exige que se haga el cambio o reparación de las puertas del rancho que presentan corrosión"*
- *"Se requiere corregir la posición en que fueron instalados los registros de los puntos de agua fría para las marmitas del rancho ala C, puesto que la palanca de las válvulas de bola está por fuera de la caja del registro, así mismo hacer la reparación o cambio de las marmitas, puesto que presentan averías en las chaquetas exteriores"*
- *"Se requiere hacer la instalación de las estufas y planchas para habilitar el rancho, así como el mobiliario de las áreas de lavado de ollas y menaje de cocina, instalación de anaquetes (sic) y habilitación del rancho en general"*
- *"Se requiere realizar el cambio del piso del cuarto de congelación de carnes y del cuarto de refrigeración, ya que se encuentran en muy malas condiciones, así como reparar el equipo de refrigeración del cuarto frio"*
- *"Retirar las ventanas existentes del área de comedor antiguo – hoy área de visitas para seguridad y evitar transferencia de olores y partículas hacia el área del rancho y cubrir con mampostería el retiro de dichas ventanas"*
- *"Se requiere la pintura general del rancho con esmalte epóxico"*
- *"Se solicita que las observaciones anteriormente presentadas en el rancho del ala C sean corregidas en el menor tiempo posible y que sea entregado en las condiciones mínimas necesarias para su funcionamiento, para habilitar la producción de la alimentación de aproximadamente 1000 internos, puesto que la capacidad instalada del rancho del ala A y B ha sido sobrepasada porque está brindando alimentación para aproximadamente 3000 internos. De continuar esta situación se deteriora prematuramente el rancho del ala A y B."*

Las situaciones descritas contravienen especialmente los artículos 82 al 87 de la Ley 1474 de 2011, y los artículos 4, 14, 23 y 26 de la Ley 80 de 1993, por cuanto se evidencian deficiencias de seguimiento a la ejecución contractual y en la exigencia al contratista del cumplimiento de sus obligaciones en términos de calidad y oportunidad. De igual manera, a la fecha no se han subsanado los hechos descritos, contraviniendo el principio de coordinación de que trata el Artículo 2.2.1.12.2 Decreto 204 de 2016.

Por lo anterior y conforme lo contenido en el numeral 1 del artículo 34 y numeral 1 del artículo 35 de la Ley 734 de 2002, la presente observación se eleva con posible connotación disciplinaria, puesto que las situaciones antes descritas se debieron a las presuntas debilidades que a continuación se describen:

- Debilidades en la estructuración de los Planes de necesidades -vigencias 2013 a 2018- por parte del INPEC, puesto que dichos planes no incluyeron el alcance y tipo de intervención a realizar en el Rancho ala C (EPMSC Acacías).
- Debilidades en la priorización de obras, bienes y servicios realizado por la USPEC, puesto que el contrato 205 de 2014 no incluyó la totalidad de actividades necesarias para poner en funcionamiento el Rancho del ala C.
- Falta de planeación y de control frente las actuaciones realizadas por la USPEC y el INPEC, debido a la inoperancia del Comité de Coordinación que tratan los artículos 2.2.1.12.3.1 y subsiguientes del Decreto 204 de 2016, ya que desde su creación y hasta la fecha, dicho Comité no ha sesionado faltando así a sus funciones.
- Debilidades en la Interventoría y la Supervisión de la USPEC quienes recibieron a satisfacción unos elementos que no cumplen con los estándares de calidad requeridos para habilitar el Rancho del ala C.
- A pesar de los múltiples requerimientos realizados por el Director del EPMSC Acacías desde febrero de 2016, la USPEC no ha conminado a su contratista para realizar los trabajos de postventa ni ha hecho efectivas las pólizas del contrato.
- Conforme lo manifestado por la USPEC en oficio No.I-2017-026809 del 27 de noviembre de 2017: Desconocimiento de la Dirección de Infraestructura respecto de las razones o motivos por los cuales no hay evidencias adicionales que respalden la labor de control y seguimiento a las actividades ejecutadas en el marco del Contrato de Obra 205 de 2015, contraviniendo así las funciones definidas en el artículo 17 del decreto 4151 de 2011

Respuesta de la entidad

Esta Dirección desconoce las razones o motivos por los cuales no hay evidencias adicionales que respalden la labor de control y seguimiento a las actividades ejecutadas en el marco del Contrato de Obra No. 205 de 2015

Análisis de la respuesta

Se confirma lo observado. Se eleva a hallazgo conservando la connotación.

Hallazgo N°42. Puesta en Funcionamiento y Novedades Postventa Área de Sanidad (Campamento Cola de Pato) CAMIS Acacías (D).

En la visita efectuada por la CGR el día 19 de octubre de 2017 al CAMIS Acacías, se observaron algunas novedades de postventa en el Área de Sanidad (Campamento Cola de Pato) que se originan en la ejecución del contrato FONDECUN 052 de 2015, (derivado del Contrato Interadministrativo USPEC-FONDECUN No. 274 de 2014), las cuales no

han sido subsanadas por la USPEC, a pesar de los requerimientos realizados por el INPEC mediante oficios Nos. 8310-SUBAS-003338 y 130-CAMISCS-ATYD-4123 del 5 de abril de 2016 y 27 de abril de 2017, respectivamente.

Las situaciones identificadas por funcionarios de la USPEC y FONDECUN, tal como consta en Acta de Reunión del 27 de abril de 2016 y que fueron corroboradas en la visita de la CGR son las siguientes:

- *Múltiples fisuras y humedades en los muros perimetrales de la edificación, lo que genera el desprendimiento de la pintura aplicada sobre estos elementos.*
- *Múltiples fisuras en el piso del corredor principal que afecta las baldosas y sus dilataciones.*
- *Fisuras en algunas de las columnas de la estructura de la edificación.*
- *Humedades en muros cercanos a los baños*
- *Los aires acondicionados del área de aislamientos no funcionaban al momento de la visita de la CGR.*
- *El área de laboratorio no estaba en funcionamiento al momento de la visita de la CGR; de acuerdo lo manifestado por el Director del CAMIS Acacías, se debe a que la USPEC entregó una edificación que no cuenta con la dotación y equipos biomédicos necesarios para su funcionamiento.*

Las situaciones descritas contravienen especialmente los artículos 82 al 87 de la Ley 1474 de 2011, y los artículos 4, 14, 23 y 26 de la Ley 80 de 1993, por cuanto se evidencia deficiencias de seguimiento a la ejecución contractual y en la exigencia al contratista del cumplimiento de sus obligaciones en términos de calidad y oportunidad. De igual manera, a la fecha no se ha subsanado el hecho descrito, contraviniendo el principio de coordinación de que trata el Artículo 2.2.1.12.1.2 Decreto 204 de 2016.

Por lo anterior y conforme lo contenido en el numeral 1 del artículo 34 y numeral 1 del artículo 35 de la Ley 734 de 2002, la presente observación se eleva con posible connotación disciplinaria, puesto que las situaciones se originaron por las presuntas debilidades que a continuación se describen:

- *Debilidades en la estructuración de los Planes de necesidades -vigencias 2013 a 2018- por parte del INPEC, puesto que dichos planes no incluyeron la construcción de una nueva área de sanidad en el CAMIS Acacías, lo que conllevó a que la USPEC invirtiera recursos en una construcción que no era prioritaria para el INPEC y que no cuenta con la dotación y equipos biomédicos para su completo funcionamiento.*

- Debilidades en la planeación y priorización de obras, bienes y servicios realizado por la USPEC, puesto que no tuvo en cuenta la dotación y equipos biomédicos necesarios para poner en funcionamiento las obras ejecutadas mediante contrato FONDECUN 052 de 2015.
- Falta de planeación y de control frente las actuaciones realizadas por la USPEC y el INPEC, debido a la inoperancia del Comité de Coordinación que tratan los artículos 2.2.1.12.3.1 y subsiguientes del Decreto 204 de 2016, ya que desde su creación y hasta la fecha, dicho Comité no ha sesionado faltando así a sus funciones.
- Debilidades en la Supervisión de la USPEC frente al Contrato Interadministrativo con FONDECUN, quien no ha realizado las actuaciones necesarias para garantizar que se subsanen las novedades de postventa a través de las garantías y pólizas del Contrato FONDECUN 052 de 2015.

Respuesta de la entidad

La USPEC ha efectuado el seguimiento, control y requerimientos necesarios ante FONDECUN, en el marco de las actividades de supervisión del Contrato Interadministrativo No. 274 de 2014, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de dicho Fondo quien, en el marco de su autonomía contractual, es el llamado a adelantar las acciones a que haya lugar frente a l titular del Contrato No. 052 de 2015 con el cual se ejecutaron las actividades en el CAMIS ACACÍAS

Análisis de la respuesta

La respuesta ratifica los hechos observados por la CGR y evidencia que las actuaciones adelantadas por la USPEC no han sido efectivas.

Hallazgo N°43. Convenio Interadministrativo No. 451 de 2015 suscrito entre el INPEC y el SENA (D).

Según respuesta enviada por el INPEC mediante oficio 8100-DINPE-002708 del 16 de noviembre de 2017, el INPEC y el SENA celebraron el Convenio Marco Interadministrativo No. 451 de 2015, del 14 de diciembre de 2015, cuyo objeto es *"Aunar esfuerzos, con el fin de contribuir a la promoción y fortalecimiento del talento humano, capacitando, actualizando, certificando e incrementando los niveles de calificación y el desarrollo de competencias laborales técnicas y tecnológicas de la población privada de la libertad que se encuentra en los Establecimientos de Reclusión"*.

Igualmente, se evidenció que el Director General del INPEC mediante la Resolución No. 002798 del 04 de agosto de 2015, autorizó la inversión de unos recursos para Atención y Rehabilitación al Recluso – Educación para el trabajo y desarrollo humano formación laboral y académica, por \$29,2 millones para el EPMSC – RT Villavicencio, los cuales

fueron destinados a la compra de materiales para la realización de prácticas en desarrollo del curso de técnicos en construcción desarrollado con ocasión del convenio.

La Contraloría en visita efectuada evidenció que las actividades de obra adelantadas en el marco del convenio, consistentes en una construcción contigua al área de sanidad del establecimiento, no dieron aplicabilidad a lo establecido en el artículo 2 de la Ley 400 de 1997, que dispone que **“Las construcciones que se adelanten en el territorio de la República deberán sujetarse a las normas establecidas en la presente Ley en las disposiciones que reglamenten”**. Dicha norma no hace excepción a que las obras ejecutadas correspondan a resultado de acciones de capacitación.

La misma condición de “construcción” que define a los trabajos encontrados en la visita efectuada, exige el cumplimiento de los siguientes requisitos, que no fueron atendidos conforme la información suministrada en los oficios INPEC 8100-DINPE-002688 y 8100-DINPE-002708 del 14 y 16 de noviembre de 2017:

- La elaboración de los planos y el proceso constructivo no contó con supervisión técnica;
- Los diseños de la cimentación se realizaron sin contar con los respectivos estudios de suelos que determinen la capacidad portante del suelo;
- Ni el INPEC ni la USPEC cuentan con un concepto emitido por profesional idóneo que garantice que las obras cumplen con la NSR-10, que permita continuar con el proceso constructivo, o por el contrario, que defina si es necesario reforzarlas o demolerlas, máxime al considerar que parte de la construcción ya ha colapsado y de continuar así, puede afectar la estabilidad del área de sanidad que es contigua y que actualmente se encuentra en funcionamiento, poniendo en riesgo además la integridad física de los internos, personal médico, personal de guardia y personal flotante y visitantes.

Con todo lo expuesto, se puede concluir que tampoco se garantizó que los diseños y la supervisión técnica del proyecto fueran adelantados por personal idóneo tal como lo establece la Ley 400 de 1997, lo cual a su vez, no garantiza que la población privada de la libertad reciba capacitación conforme a la normatividad vigente en el territorio colombiano.

Por lo descrito, el presente hallazgo se eleva con posible connotación disciplinaria, por cuanto además del desconocimiento de la normatividad arriba citada, se incumplió el inciso primero del artículo 2, así como los artículos 20, 23, 26, 27, 28, 29 y 51 de la Ley 400 de 1997; artículos A.1.3.9.1, A.1.3.6.2, A.1.5.2.1, A.1.5.2.2, A.1.5.2.3, A.1.5.3.1, A.1.5.3.2 y A.9.5.2 de la Norma Sismo Resistente de 2010 (NSR-10).

Respuesta de la entidad – Análisis: Ante el silencio que guardó la entidad y lo discutido en Comité Técnico, se ratifica el hallazgo y la connotación, ajustando la redacción.

Hallazgo N°44. Anticipo Contrato de Obra 150-15 (F) (D).

En las visitas realizadas por la CGR al RM y EPMSC Manizales los días 25 al 27 de octubre de 2017, se observó que el Contratista del Contrato de Obra USPEC No. 150 de 2015 no ejecutó obra alguna que fuera recibida a satisfacción por la USPEC, sino que fue por la gestión de los Directores de los establecimientos que se realizaron algunas adecuaciones que estaban incluidas dentro del mencionado Contrato.

De acuerdo a la información de pagos reportada por la USPEC, se constató que la Entidad giró a la Fiduciaria \$225.918.600 el 06 de octubre de 2015, correspondientes al 40% del valor del Contrato de Obra No. 150 de 2015 en calidad de anticipo; a la fecha y dentro de los expedientes de obra, interventoría y del debido proceso que se adelanta por el presunto incumplimiento, no se evidenció recibo parcial de obras ejecutadas y recibidas a satisfacción por parte de la Interventoría y la USPEC junto con sus respectivas memorias de cálculo, razón por la cual, hasta la fecha no se ha amortizado fracción alguna del anticipo.

Ante la solicitud realizada por la USPEC el 24 de julio de 2017, la fiduciaria consignó a la cuenta del Tesoro Nacional el 8 de agosto de 2017, \$38.385.217,51 del saldo que no había desembolsado al Contratista, más \$79.143.51 de los rendimientos financieros generados del 1 al 24 de julio de 2017, haciendo falta reintegrar por parte de la fiduciaria y del contratista el saldo del anticipo por \$187.6 millones, más los rendimientos financieros generados desde el 06 de octubre de 2015 hasta el 30 de junio de 2017 y del 25 de julio de 2017 hasta el 7 de agosto de 2017, fecha del desembolso y de la cancelación de la fiducia.

Por lo anterior, la presente observación se eleva con presunto alcance fiscal por el presunto detrimento calculado en \$187.6 millones, que corresponden al valor del anticipo desembolsado al contratista y el cual no se amortizó, cuantía que se ve incrementada por los rendimientos financieros que se generaron por los \$187.6 millones desde el desembolso hasta que sean devueltos al Tesoro Nacional.

De otro lado, a pesar que el plazo de ejecución del Contrato 150-15 comprendía desde el 15 de agosto de 2015 hasta el día 28 de febrero de 2016, el 24 de febrero de 2017 (12 meses después de vencido el plazo contractual) la USPEC realizó la citación al Contratista para hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria y la póliza única de cumplimiento del contrato de obra mediante oficio 170-DIGECO-23365, dentro del debido proceso que actualmente se adelanta por el presunto incumplimiento, el cual no incluye el anticipo girado.

En el mismo documento de citación, se menciona que mediante oficio 150-DINFRA-2169 del 15 de febrero de 2016 el Subdirector de Seguimiento a la Infraestructura puso en conocimiento informe de incumplimiento a la Dirección de Gestión Contractual, lo que evidencia demora de la Dirección de Gestión Contractual de la USPEC en iniciar el

debido proceso por presunto incumplimiento, en cumplimiento del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

Así mismo, a folios 138 al 144 del debido proceso se encuentra informe de incumplimiento del contrato 150 de 2015 (oficio 575-015 del 18 de enero de 2016), donde en el numeral 4 la interventoría relaciona como consecuencia del posible incumplimiento lo siguiente: ***"1. Declaratoria de Incumplimiento del Contrato de Obra No. 150 de 2015. 2. Declaratoria de caducidad. 3. Se hace efectiva la cláusula penal. 4. Ordenas(sic) la terminación unilateral y liquidación del contrato en el estado en que se encuentre. 5. Afectación al amparo de cumplimiento y al buen manejo del anticipo otorgado mediante Póliza No. 45-40-101029752 de la aseguradora SEGUROS DEL ESTADO, con sus anexos y modificaciones"*** (negrilla fuera de texto).

Sin embargo, a la fecha no se ha liquidado el contrato No. 150-15; sin embargo, los amparos de la póliza No. 45-44-101064759 de Seguros del Estado, que garantiza tanto el cumplimiento del contrato, como el Buen Manejo y Correcta Inversión del Anticipo vencieron el 30 de junio de 2016, desconociendo lo estipulado en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993.

Además de lo ya citado, el presente hallazgo se eleva con presunta connotación disciplinaria, debido a que estas situaciones se originaron por:

- Debilidades de los Supervisores y Directores de Gestión Contractual de la USPEC que no han solicitado a la fiduciaria la devolución de la totalidad de los recursos girados a título de anticipo y de los rendimientos generados del periodo 25 de julio hasta el 07 de agosto de 2017.
- Debilidades del Director de Gestión Contractual que no inició oportunamente el proceso administrativo por presunto incumplimiento del Contrato 150-15, y por lo cual, la vigencia de la póliza venció antes de iniciar las actuaciones respectivas.
- Debilidades de los ordenadores del gasto que fungieron desde el 15 de febrero de 2016 hasta la fecha, quienes no han conminado al contratista para la devolución de los \$187.6 millones de anticipo más los rendimientos financieros, que el Contratista de Obra, ni la fiducia no han devuelto, ni amortizado.

En consecuencia, las situaciones antes descritas contravienen especialmente los artículos 4, 23, 24, 25 y 26 de la Ley 80 de 1993, y los artículos 82, 83, 84, 85 y 86 de la Ley 1474 de 2011.

Así las cosas se establece un presunto alcance fiscal, por el posible daño patrimonial causado al erario en los términos del artículo 6 de la Ley 610 de 2000 y conlleva una presunta incidencia disciplinaria conforme lo contenido en el numeral 1 del artículo 34 y numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

Respuesta de la entidad

Se han adelantado los respectivos procesos de reclamación, la póliza aún es posible afectarla, la devolución de recursos no le corresponde a la Fiduciaria quien ya efectuó reembolso del saldo. No hay connotación fiscal pues aún existe la posibilidad de recuperar los recursos.

Análisis de la respuesta

No se adjuntó balance de mayores y menores cantidades, ni actas de recibo a satisfacción con sus respectivas memorias de cálculo, avaladas por la interventoría y la supervisión de la USPEC que evidencien las cantidades realmente ejecutadas por el contratista de obra. Al no existir actas de recibo a satisfacción, balance de mayores y menores cantidades, con sus respectivas memorias de cálculo y debidamente avaladas por la Interventoría y Supervisión de la USPEC, no es posible que se asuma como amortizado porcentaje alguno del anticipo entregado al Contratista de Obra, así mismo, no adjunta soportes de reintegro de los 187 millones más rendimientos. No entregan informes de la inversión del anticipo.

Por lo anterior, la observación se mantiene, se complementa y se configura como hallazgo dentro del informe de auditoría

Hallazgo N°45. Supervisión Contrato USPEC No. 150-15 (D).

En la revisión del expediente contractual del Contrato de Obra USPEC No. 150 de 2015, y de la visita realizada por la Contraloría General a la RM y EPMSC Manizales los días 25 al 27 de octubre de 2017, se observó que el Contratista no ejecutó obra alguna que fuera recibida a satisfacción por la USPEC, evidenciando deficiencias de supervisión entre el periodo 15 de agosto de 2015 hasta el 30 de noviembre de 2015, periodo del cual no se evidenciaron informes suscritos por el Supervisor de la USPEC, ni visitas al lugar de ejecución de las obras por parte del Supervisor o el Apoyo a la Supervisión. Esto, debido a que la Interventoría contratada por la USPEC mediante Contrato 300-15, inició actividades el día 01 de diciembre de 2015.

De igual manera, en los expedientes de los contratos de obra, interventoría y debido proceso que actualmente se adelanta al contratista por presunto incumplimiento, no reposan informes periódicos de la inversión del anticipo, y la USPEC no cuenta con soportes que indiquen en qué se invirtió dicho anticipo; así mismo, no se evidenciaron memorias de cálculo de cantidades de obra, correspondientes a las actividades ejecutadas mediante Contrato de Obra 150-15, reafirmando las deficiencias de Supervisión de conformidad con el artículo 4 de la Ley 80 de 1993 y los artículos 82, 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

La falta de seguimiento a la ejecución de las obligaciones contractuales permitió que el contratista, a pesar de contar con un anticipo de \$225.9 millones desde el 06 de octubre

de 2015, no ejecutara las obras contratadas, dentro del plazo pactado, impactando en las condiciones de habitabilidad de la PPL y en general el personal que labora en los Establecimientos.

Conforme lo manifestado por la USPEC en oficio No.I-2017-026902 del 28 de noviembre de 2017, se observó que las debilidades de supervisión descritas, fueron acentuadas por un presunto desconocimiento de la Dirección de Infraestructura respecto de las evidencias que respalden la labor de supervisión y el seguimiento a los recursos desembolsados por concepto de anticipo, contraviniendo así las funciones definidas en el artículo 17 del decreto 4151 de 2011

En consecuencia, las situaciones antes descritas contravienen el párrafo 2 del artículo 8 de la Ley 1709 de 2014, a cargo de la USPEC y el INPEC, lo cual conlleva una presunta incidencia disciplinaria conforme lo contenido en el numeral 1 del artículo 34 y numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

Respuesta de la entidad

Existe evidencia de algunos reportes de la supervisión designada, no hay explicación de ausencia de más soportes de supervisión.

Análisis de la respuesta

Se confirman aseveraciones de CGR frente a la ausencia de supervisión durante un periodo de la ejecución. Se confirma hallazgo y connotación.

Hallazgo N°46. Recibo de elementos estructurales - Aceptación de Oferta Pública No. 073-17 – Contrato CMC 066-17 – EPMSC Manizales (D).

De la Aceptación de Oferta Pública No. 073-17 – Contrato CMC 066-17 suscrita por el EPMSC Manizales, cuyo objeto es "LOS ESTUDIOS, DISEÑOS Y EJECUCIÓN DE LAS OBRAS DE LA PRIMERA ETAPA PARA EL REFORZAMIENTO ESTRUCTURAL Y CONSTRUCCIÓN DEL EXPENDIO CENTRAL DE VIERES (sic) DEL EPMSC MANIZALES POR EL SISTEMA DE MONTO AGOTABLE", se observó que los elementos estructurales del contrato se recibieron a satisfacción mediante cortes de obra de 17 y 23 de octubre de 2017, sin contar con los respectivos ensayos de resistencia de los concretos, lo cual genera el riesgo que estos elementos no cumplan la resistencia mínima de diseño y se vea afectada la durabilidad y estabilidad de la obra en general.

Lo anterior, en atención a que los ensayos de resistencia entregados a la presente comisión auditora, fueron realizados el día 10 de noviembre de 2017, y además, en el informe del laboratorio, se observó que no indica las dimensiones de las probetas y no cumple con la cantidad mínima de probetas definida en los artículos C.5.3.3.1, C.5.3.3.2, C.5.6.1, C.5.6.2.1, C.5.6.2.2, C.5.6.2.3, C.5.6.2.4, C.5.6.3.1, C.5.6.3.2, C.5.6.3.3, C.5.6.3.4 y subsiguientes de la NSR-10.

Por lo anterior y conforme lo contenido en el numeral 1 del artículo 34 y numeral 1 del artículo 35 de la Ley 734 de 2002, la presente observación se eleva con presunta connotación disciplinaria, ya que estas situaciones se originaron por debilidades de la supervisión del EPMSC Manizales para la vigilancia del Contrato, quienes recibieron a satisfacción los elementos estructurales del Contrato CMC 066-17, sin contar con los respectivos ensayos de resistencia de los concretos y sin verificar el cumplimiento de las normas colombianas para la construcción.

En consecuencia, las situaciones antes descritas contravienen especialmente los artículos 4, 23, 24, 25 y 26 de la Ley 80 de 1993, y los artículos 82, 83, 84, 85 y 86 de la Ley 1474 de 2011, así como lo dispuesto en los C.5.3.3.1, C.5.3.3.2, C.5.6.1, C.5.6.2.1, C.5.6.2.2, C.5.6.2.3, C.5.6.2.4, C.5.6.3.1, C.5.6.3.2, C.5.6.3.3, C.5.6.3.4 y subsiguientes de la NSR-10.

Respuesta de la entidad

No se hicieron los ensayos pues ni el manual de contratación ni las reglas del proceso lo preveían. Hubo pago parcial pero no recibo a satisfacción.

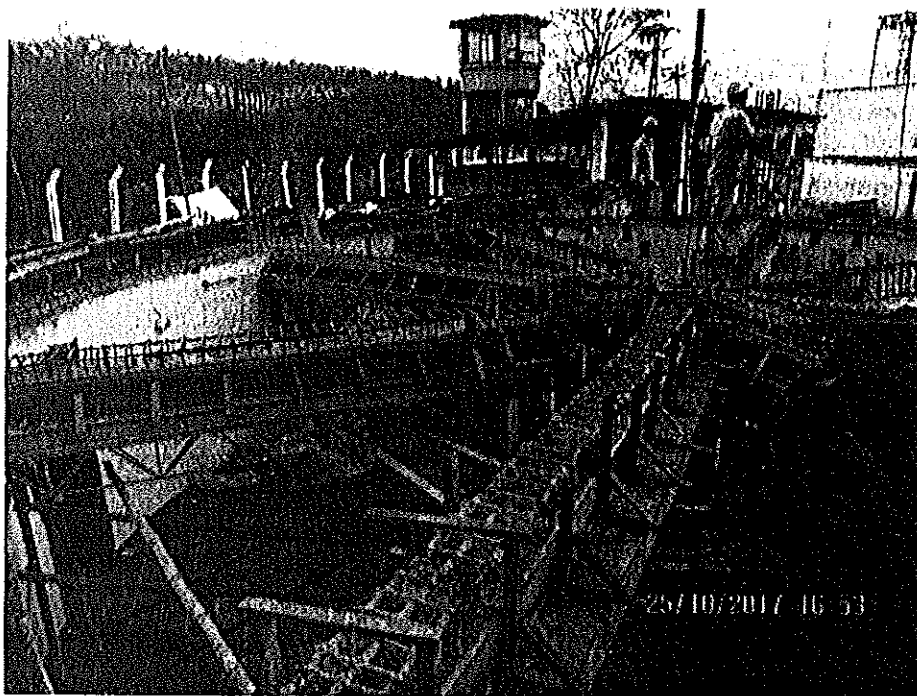
Análisis de la respuesta

Se confirman aseveraciones de CGR. Se confirma hallazgo y connotación.

Hallazgo N°47. Placa de Entre Piso - Aceptación de Oferta Pública No. 073-17 Contrato CMC 066-17 – EPMSC Manizales (D).

En la visita realizada por la CGR al EPMSC Manizales los días 25 al 27 de octubre de 2017, se identificó que el Establecimiento suscribió la Aceptación de Oferta Pública No. 073-17 – Contrato CMC 066-17, cuyo objeto es *"LOS ESTUDIOS, DISEÑOS Y EJECUCIÓN DE LAS OBRAS DE LA PRIMERA ETAPA PARA EL REFORZAMIENTO ESTRUCTURAL Y CONSTRUCCIÓN DEL EXPENDIO CENTRAL DE VIERES (sic) DEL EPMSC MANIZALES POR EL SISTEMA DE MONTO AGOTABLE"*.

De los pagos efectuados por el Establecimiento se observó que mediante Acta de Recibo Parcial del 23 de octubre de 2017 se recibió a satisfacción y se pagó al Contratista \$12.3 millones, incluido AIU, correspondientes al suministro, transporte e instalación de placa maciza aérea en concreto, actividad que al momento de la visita de la CGR no se había ejecutado, conforme al registro fotográfico que se incorporó al acta:



Al respecto y en respuesta a la observación 46 con presuntas connotaciones fiscal y disciplinaria, comunicada por la CGR en oficio No. CGR-AC-USPEC 43 del 21 de noviembre de 2017, mediante comunicación oficial No. 8100-DINPE (sin fecha) remitida por correo electrónico el día 29 de noviembre de 2017, el INPEC entregó registro fotográfico donde se observó que la placa entre piso ya fue construida.

Adicionalmente, se observó que a pesar que el EPMSC certifica haber recibido la placa de contrapiso, el cumplimiento de dicho ítem no cuenta con los respectivos ensayos de laboratorio que garanticen que cumpla con las especificaciones técnicas, normativas y contractuales.

En este contexto, estamos en presencia de presuntas debilidades de supervisión a cargo del EPMSC Manizales, por cuanto se avaló la ejecución de una actividad que no se había ejecutado y sin contar con los respectivos ensayos de laboratorio que garanticen la resistencia de diseño de la placa de contrapiso, en este caso, DG Darley López Martínez quien suscribió el acta de recibo parcial de obra de fecha 23 de octubre de 2017, y la Señora Alexa Rincón Bastidas quien mediante informe de supervisión del 24 de octubre de 2017 avaló la ejecución de la placa de contrapiso en cuestión; informes que se entregaron como soportes para efectuar el respectivo pago al Contratista. Por lo tanto, se eleva con presunta connotación disciplinaria.

Las situaciones antes descritas contravienen especialmente los artículos 4, 23, 24, 25 y 26 de la Ley 80 de 1993, y los artículos 82, 83, 84, 85 y 86 de la Ley 1474 de 2011 y en los artículos C.5.3.3.1, C.5.3.3.2, C.5.6.1, C.5.6.2.1, C.5.6.2.2, C.5.6.2.3, C.5.6.2.4, C.5.6.3.1, C.5.6.3.2, C.5.6.3.3, C.5.6.3.4 y subsiguientes de la NSR-10.

Así las cosas se establece una presunta incidencia disciplinaria conforme lo contenido en el numeral 1 del artículo 34 y numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

Respuesta de la entidad

Aportan material fotográfico que evidencia construcción de la placa con posterioridad a la visita de la CGR.

Análisis de la respuesta

Se retira connotación fiscal pero se confirma la irregularidad disciplinaria de pago por trabajos no realizados.

Hallazgo N°48. Actividad de Supervisión - Aceptación de Oferta Pública No. 073-17 Contrato CMC 066-17 – EPMSC Manizales (D).

De la Aceptación de Oferta Pública No. 073-17 – Contrato CMC 066-17 suscrita por el EPMSC Manizales, cuyo objeto es *"LOS ESTUDIOS, DISEÑOS Y EJECUCIÓN DE LAS OBRAS DE LA PRIMERA ETAPA PARA EL REFORZAMIENTO ESTRUCTURAL Y CONSTRUCCIÓN DEL EXPENDIO CENTRAL DE VIERES (sic) DEL EPMSC MANIZALES POR EL SISTEMA DE MONTO AGOTABLE"*, se observó que los cortes de obra 1 y 2 de 29 de septiembre y 17 de octubre de 2017, respectivamente, fueron suscritos por el DG D. López M., como supervisor del contrato.

Sin embargo, según el clausulado del Contrato CMC 066-17, *"La supervisión del contrato será ejercida por el Responsable del Expendio Central de Viveres del EPMSC Manizales..."*, cargo ejercido por la Señora Alexa Giovanna Rincón Bastidas, quien suscribió los dos informes de supervisión de 28 de septiembre y 24 de octubre de 2017, respectivamente.

Respuesta de la entidad

Respecto de lo anterior, la respuesta del INPEC frente la observación inicialmente comunicada, ratifica los hechos evidenciados por este órgano de control, por cuanto la Resolución No. 1723 del 13 de septiembre de 2017 en su artículo primero estableció: *"Derogar la Resolución No. 1839 del 18 de julio de 2017 en donde se le asignaron funciones como RESPONSABLE DEL PROYECTO PRODUCTIVO EXPENDIO CENTRAL DE VIVERES al Señor LOPEZ MARTINEZ DARLEY identificado con C.C. 79.909.780 titular del cargo de Dragoneante código 4114 grado 11, y asignarlas a la Señora ALEXA GIOVANNA RINCÓN BASTIDAS, identificada con C.C. No. 46.671.872, quien presta sus servicios como Profesional Universitario código 2044 grado 07..."*.

Por lo anterior se evidencia actuaciones del DG López por fuera de lo establecido en el contrato mencionado y sin que medie acto administrativo que lo designe como

supervisor. Esta situación, conforme lo contenido en el numeral 1 del artículo 34 y numeral 1 del artículo 35 de la Ley 734 de 2002, se eleva con presunta connotación disciplinaria, por la posible extralimitación de funciones del funcionario mencionado y por deficiencias de seguimiento y control del Director del EPMSC Manizales, quien ha permitido la concurrencia de funciones entre dos supervisores al mismo contrato, generando incertidumbre acerca de quién debe impartir instrucciones al contratista e informar posibles riesgos al ordenador del gasto.

Hallazgo N°49. Competencia INPEC en materia de infraestructura Oferta Pública No. 073-17 – Contrato CMC 066-17 – EPMSC Manizales (D) (P)

En la visita realizada por la CGR al EPMSC Manizales los días 25 al 27 de octubre de 2017, se identificó que el Establecimiento suscribió la Aceptación de Oferta Pública No. 073-17 – Contrato CMC 066-17, cuyo objeto es *"LOS ESTUDIOS, DISEÑOS Y EJECUCIÓN DE LAS OBRAS DE LA PRIMERA ETAPA PARA EL REFORZAMIENTO ESTRUCTURAL Y CONSTRUCCIÓN DEL EXPENDIO CENTRAL DE VIERES (sic) DEL EPMSC MANIZALES POR EL SISTEMA DE MONTO AGOTABLE"*, para realizar intervención a la infraestructura al interior del establecimiento, competencia que desde la escisión de funciones establecidas en el artículo 1 del Decreto 4150 de 2011, corresponde a la USPEC, por lo que estamos en presencia de una presunta extralimitación de funciones, incumpliendo lo establecido en el artículo 5 de la norma citada.

En el caso mencionado, el INPEC presuntamente omitió su función de *"Determinar las necesidades en materia de infraestructura, bienes y servicios para cumplir con sus objetivos y funciones, y requerir su suministro a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – SPC"* en los términos del numeral 16 del artículo 2 del Decreto 4151 de 2011, ya que en ningún momento requirió a la USPEC la construcción y ampliación de dicha obra que se encuentra al interior del establecimiento de reclusión.

Por lo descrito, el presente hallazgo se eleva con presunta connotación disciplinaria y puede llegar a configurar una conducta reprochable por la legislación penal colombiana. Hallazgo con presunto alcance Penal y Disciplinario.

Respuesta de la entidad

Manifiestan que por ley 1815 de 2016 se autorizó una serie de gastos al INPEC, los cuales fueron desarrollados y autorizados por Resolución interna de distribución.

Análisis de la respuesta

No argumenta que norma lo habilita para comprometer recursos para la intervención de infraestructura carcelaria, razón por la cual, se mantiene la observación y se configura como hallazgo dentro del informe de auditoría.

Respuesta INPEC Alcance Penal

En cuanto a la mencionada presunta connotación disciplinaria e incidencia penal, por parte del INPEC-EPMSC Manizales, por presuntamente haber omitido funciones para "Determinar las necesidades en materia de infraestructura, bienes y servicios para cumplir con sus objetivos y funciones, y requerir su suministro a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – SPC", se hace necesario manifestar que la USPEC no ha ejecutado obra alguna desde el 2015 y dentro las prioridades establecidas para con esta Unidad, las de mayor preponderancia corresponden a la intervención de la estructura general e interna de este Centro, la cual, por ser sumamente antigua y obsoleta; exige inversión constante y permanente para mantenimiento preventivo y correctivo de las instalaciones físicas y de su red hidráulica, sanitaria y eléctrica.

Así mismo, no se ha considerado incluir el área del expendio central dentro de las necesidades a intervenir por parte de la USPEC, por ser ésta una construcción en amenaza de ruina de su cubierta, objeto de intervención inmediata, perteneciente a una actividad comercial, auto-sostenible, que funciona con recursos propios y además, que cuenta con asignación presupuestal, con destinación específica, mediante las Resoluciones 0002/2017 y 2940/2017, para el rubro de mantenimiento, por valor de \$ 93.905.662 y de \$ 23.476.416; por lo que se hizo necesario ejecutar la partida asignada dentro de la vigencia, en las reparaciones ya mencionadas, las cuales exigían acciones inmediatas, ante la situación de alto riesgo para los funcionarios que allí laboran, por el continuo deterioro y su posible desplome, debido a la inclemente ola invernal del presente año.

De igual manera, se surtieron las consultas necesarias para la viabilidad de las obras requeridas, a nivel Regional y Central, cumpliendo con los requerimientos hechos en el oficio DIGEC-85003-GOLOC-001945, emitido por el Director de Gestión Corporativa, Dr. JOSE NEMESIO MORENO RODRIGUEZ..."

Análisis de Respuesta alcance penal:

Desde el punto de vista técnico, el INPEC argumenta que la estructura del expendio existente al interior del Establecimiento es "*sumamente **antigua y obsoleta**; exige inversión constante y permanente para mantenimiento preventivo y correctivo...*" (negrilla fuera de texto), y además, que la cubierta del expendio amenazaba ruina y por lo cual fue necesaria su intervención. Por lo que persiste la observación, no es razonable que el Establecimiento argumente que tuvo que suscribir el Contrato CMC 066-17 para ejecutar dichas obras debido a que la USPEC no las había realizado, por cuanto le el Establecimiento no las incluyó dentro de sus Planes de Necesidades, para que la USPEC iniciara los trámites respectivos para su contratación.

Sin embargo, se reprocha por parte de la CGR que el reforzamiento estructural del expendio no hubiera sido incluido dentro de los Planes de Necesidades del Establecimiento durante las vigencias 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017, máxime al

considerar que la estructura era obsoleta y por lo cual se presume que no cumplía con lo dispuesto en la NSR-10.

El hallazgo mantiene connotación penal y disciplinaria.

Hallazgo N°50. Planes de Necesidad a Cargo del INPEC (D)

De las pruebas y visitas practicadas por la CGR, se observó que los Planes de Necesidades elaborados por los Directores de Establecimientos de Reclusión, no incluyen la totalidad de las necesidades en materia de infraestructura carcelaria, situación que no permite al INPEC y a la USPEC conocer la totalidad y alcance real de las necesidades, afectando la prestación de servicios a la PPL, y lo que a su vez, impide establecer con precisión los recursos que se requieren para mantenimientos correctivos, mantenimientos preventivos y generación de cupos.

Además, se observó que el INPEC suscribió contratos con particulares y convenios con entes territoriales para la intervención de la infraestructura carcelaria, sin incluirlos en los mencionados planes de necesidades y sin poner en conocimiento a la USPEC quien a partir del Decreto 4150 de 2011 tiene la competencia para la intervención de la infraestructura al interior de los establecimientos de reclusión.

A modo de ejemplo, a continuación se relacionan algunas obras que se enmarcan en lo antes mencionado:

Realizadas directamente por el INPEC:

- Reforzamiento estructural y construcción del Expendio EPMSC Manizales

Realizadas directamente por el INPEC a través de Convenios con Entes Territoriales sin la participación de la USPEC:

- Según lo informado por el INPEC mediante oficio No. 8100-DINPRE 002640 del 03 de noviembre de 2017 y sus anexos, en 2016 el INPEC suscribió 8 convenios por valor de \$130 millones, y 38 convenios en 2017 por valor de \$2.009 millones.
- En la visita realizada al EPMSC Salamina, se observó que el INPEC suscribió tres convenios en las vigencias 2015, 2016 y 2017.

Realizadas por la USPEC y no incluidas en los Planes de Necesidades:

- Construcción de una nueva área de sanidad en el Campamento Cola de Pato – CAMIS Acacías.
- Mantenimiento y adecuación área de sanidad PICOTA – Bogotá.

No incluidas en los Planes de Necesidades oportunamente y a la fecha no realizadas por la USPEC:

- Adecuación para mejorar las condiciones de ventilación en las celdas, adecuación de lugar para visitas íntimas, y adecuación de la cocina para atender los requerimientos

de infraestructura planteados en la sentencia T-388-13, en el EPMSC de Barrancabermeja.

Esta situación contraviene las disposiciones que en materia de infraestructura carcelaria se ha reglamentado mediante los Decretos 4150 y 4151 de 2011, Ley 1709 de 2014, Decreto 204 de 2016 y demás normas reglamentarias.

Respuesta de la entidad

USPEC ratifica la competencia para priorizar plan de necesidades, que es el mismo que ejecuta con los recursos asignados. INPEC manifiesta desconocer algunos de los casos detectados por la Contraloría.

Análisis de la respuesta

Las entidades no se pronuncian de fondo sobre las situaciones expuestas por la auditoría, por lo que la observación se constituye en hallazgo y conserva la connotación.

Hallazgo N°51. Competencia INPEC en materia de infraestructura – Convenios Entes Territoriales (D) (P)

Según lo informado por el INPEC mediante oficio No. 8100-DINPRE 002640 del 03 de noviembre de 2017 y sus anexos, en 2016 el INPEC suscribió 8 convenios por valor de \$130 millones, y 38 convenios en 2017 por valor de \$2.009 millones, para realizar intervención a la infraestructura carcelaria a nivel nacional, competencia que desde la escisión de funciones establecidas en el artículo 1 del Decreto 4150 de 2011, corresponde a la USPEC, por lo que estamos en presencia de una presunta extralimitación de funciones, incumpliendo lo establecido en el artículo 5 de la norma citada.

Así mismo, el INPEC presuntamente omitió su función de ***“Determinar las necesidades en materia de infraestructura, bienes y servicios para cumplir con sus objetivos y funciones, y requerir su suministro a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – SPC”*** (negrilla fuera de texto) en los términos del numeral 16 del artículo 2 del Decreto 4151 de 2011, ya que no se evidenciaron soportes que den cuenta que el alcance de los mencionados convenios se haya requerido a la USPEC.

Por lo descrito, el presente hallazgo se eleva con presunta connotación disciplinaria y puede llegar a configurar una conducta reprochable por la legislación penal colombiana. Hallazgo con presunto alcance Penal y Disciplinario.

Respuesta de la entidad

INPEC manifiesta que presentó su plan de necesidades de infraestructura a la USPEC

Análisis de la respuesta

La respuesta del INPEC no corresponde a un pronunciamiento de fondo frente la observación comunicada por la CGR, por lo cual se mantiene y se configura como hallazgo dentro del informe de auditoría

Respuesta de la entidad alcance penal

De acuerdo al hallazgo No. 55 de la CGR adjunto soporte de necesidades de infraestructura física, que la Dirección de Gestión Corporativa ha presentado a la USPEC, para las vigencias 2014, 2015, 2016 y 2017.

- 1.1. Consolidado necesidades SPC 2014, en (15) folios.
- 1.2. Necesidades Infraestructura 2014 enviado a la SPC, en (79) folios.
- 1.3. Oficio de necesidades, en (1) folio.
- 1.4. Necesidades Infraestructura Nacional 2015, en (42) folios.
- 1.5. Necesidades de infraestructura 2016 relación, en (44) folios.
- 1.6. Solicitud necesidades 2016 USPEC, en (1) folio.
- 1.7. USPEC EE-9944 (02819) necesidades infraestructura ERONES 2017, en (47) folios.

Análisis de la respuesta alcance penal

El hallazgo se mantiene, por cuanto el INPEC no remitió respuesta relacionada con lo glosado.

Hallazgo N°52. Novedades Postventa Contrato FONDECUN 049-15 – RM y EPMSC Manizales (D)

En las visitas efectuadas por la CGR los días 25 al 27 de octubre de 2017 al RM y EPMSC Manizales, se observaron novedades de postventa correspondiente al Contrato de Obra FONDECUN No. 049 de 2015, derivado del Contrato Interadministrativo USPEC-FONDECUN No. 274-14, las cuales al momento de la visita no habían sido subsanadas por el Contratista de FONDECUN; situación que ha afectado la atención y tratamiento de la PPL.

A continuación se relacionan las novedades identificadas en las visitas:

- EPMSC Manizales: *"Respecto del Ítem NP-024 RCH-8,1 (impermeabilización capa sencilla, con manto base en base en asfaltos no oxidados... autoprotegida con foil de aluminio grofado...), se observó que en algunas partes el manto aplicado no cuenta con traslapos, situación que no garantiza una correcta impermeabilización del área del Rancho que se pretende proteger. Así mismo, en el pasillo de acceso al rancho, se observó varias humedades en los techos bajo placa, sin embargo, al inspeccionar la cubierta se observó que el manto aplicado no cubre la totalidad de la cubierta, y*

precisamente en el pasillo de acceso al rancho no se instaló este tipo de impermeabilización"

- RM Manizales: *"Zona de archivo: Se observaron varias humedades y fisuras en los muros y techos intervenidos..."*

Las situaciones descritas contravienen especialmente los artículos 82 al 87 de la Ley 1474 de 2011, los artículos 4, 14, 23 y 26 de la Ley 80 de 1993 y el parágrafo segundo del artículo 16 de la Ley 65 de 1993 (modificado por el artículo 8 de la Ley 1709 de 2014) por cuanto se evidencian deficiencias de seguimiento a la ejecución contractual y en la exigencia al contratista del cumplimiento de sus obligaciones en términos de calidad y oportunidad. De igual manera, a la fecha no se han subsanado los hechos descritos, contraviniendo el principio de coordinación de que trata el Artículo 2.2.1.12.1.2 Decreto 204 de 2016.

Por lo anterior y conforme lo contenido en el numeral 1 del artículo 34 y numeral 1 del artículo 35 de la Ley 734 de 2002, la presente observación se eleva con posible connotación disciplinaria, puesto que las situaciones antes descritas se debieron a las presuntas debilidades que a continuación se describen:

- Debilidades en la estructuración en el Plan de necesidades -vigencia 2013- del EPMSC Manizales, puesto que no incluyeron oportunamente la impermeabilización de las cubiertas que está afectando el Rancho, y por consiguiente, la prestación del servicio de alimentación a la PPL.
- Falta de planeación y de control frente las actuaciones realizadas por la USPEC y el INPEC, debido a la inoperancia del Comité de Coordinación que tratan los artículos 2.2.1.12.3.1 y subsiguientes del Decreto 204 de 2016, ya que desde su creación y hasta la fecha, dicho Comité no ha sesionado faltando así a sus funciones.
- Debilidades en la Supervisión de la USPEC y FONDECUN quienes no han realizado la gestión necesaria para garantizar que el Contratista subsane las novedades de postventa identificadas.
- A pesar de haberse evidenciado las novedades descritas, la USPEC no conminado a FONDECUN y este a su Contratista para realizar los trabajos de postventa ni ha hecho efectivas las pólizas del contrato.

Debido a la serie de fallas encontradas en las muestras de un mismo contrato de gerencia, la Contraloría General de la República adelantará en el año 2018 una actuación de control fiscal, donde se evalúe la adecuada ejecución y pago del mencionado contrato interadministrativo.

Respuesta de la entidad

USPEC manifiesta las gestiones adelantadas ante FUNDECUN. INPEC manifiesta reunirse periódicamente para coordinar actividades con USPEC. Ministerio de Justicia manifiesta no tener injerencia en la actividad contractual de sus adscritas.

Análisis de la respuesta

Las entidades no se pronuncian de fondo sobre las situaciones expuestas por la auditoría, por lo que la observación se constituye en hallazgo y conserva la connotación.

Hallazgo N°53. Novedades Postventa Contrato FONDECUN 629-14 –EPMSC Manizales (D)

En la visita efectuada por la CGR los días 25 al 27 de octubre de 2017 al EPMSC Manizales, se observaron novedades de postventa correspondiente al Contrato de Obra FONDECUN No. 629 de 2014, derivado del Contrato Interadministrativo USPEC-FONDECUN No. 274-14, las cuales al momento de la visita no habían sido subsanadas por el Contratista de FONDECUN; situación que ha afectado la atención y tratamiento de la PPL.

A continuación se relacionan las novedades identificadas en las visitas:

- *"En el pasillo contiguo a la farmacia del área de sanidad, se observó una perforación a nivel de piso que al parecer corresponde a una caja de inspección de aguas residuales, la cual posiblemente no fue debidamente sellada por el Contratista y que al momento de la visita de la CGR se encontraba taponada con bolsas plásticas y una estiba en madera. Además, se observó presencia de moscos al interior del área de sanidad, incluyendo la farmacia"*
- *"Se observó varias humedades y desprendimientos del cielo raso en el área de sanidad, especialmente en los cuartos de aislamiento médico que genera humedad al interior del área de sanidad"*

Las situaciones descritas contravienen especialmente los artículos 82 al 87 de la Ley 1474 de 2011, los artículos 4, 14, 23 y 26 de la Ley 80 de 1993 y el párrafo segundo del artículo 16 de la Ley 65 de 1993 (modificado por el artículo 8 de la Ley 1709 de 2014) por cuanto se evidencian deficiencias de seguimiento a la ejecución contractual y en la exigencia al contratista del cumplimiento de sus obligaciones en términos de calidad y oportunidad. De igual manera, a la fecha no se han subsanado los hechos descritos, contraviendo el principio de coordinación de que trata el Artículo 2.2.1.12.1.2 Decreto 204 de 2016.

Por lo anterior y conforme lo contenido en el numeral 1 del artículo 34 y numeral 1 del artículo 35 de la Ley 734 de 2002, la presente observación se eleva con presunta

connotación disciplinaria, puesto que las situaciones antes descritas se debieron por las situaciones que a continuación se describen:

- Debilidades en la estructuración en los Planes de necesidades -vigencias 2013 a 2015- del EPMSC Manizales, que no incluyeron oportunamente las adecuaciones al área de sanidad, y que ahora, en los Planes de Necesidades de las vigencias 2016 a 2018 lo incluyen como obra inconclusa.
- Falta de planeación y de control frente las actuaciones realizadas por la USPEC y el INPEC, debido a la inoperancia del Comité de Coordinación que tratan los artículos 2.2.1.12.3.1 y subsiguientes del Decreto 204 de 2016, ya que desde su creación y hasta la fecha, dicho Comité no ha sesionado faltando así a sus funciones.
- Debilidades en la Supervisión de la USPEC y FONDECUN quienes no han realizado la gestión necesaria para garantizar que el Contratista subsane las novedades de postventa identificadas.
- A pesar de haberse evidenciado las novedades descritas, la USPEC no conminado a FONDECUN y este a su Contratista para realizar los trabajos de postventa ni ha hecho efectivas las pólizas del contrato.

Debido a la serie de fallas encontradas en las muestras de un mismo contrato de gerencia, la Contraloría General de la República adelantará en el año 2018 una actuación de control fiscal, donde se evalúe la adecuada ejecución y pago del mencionado contrato interadministrativo.

Respuesta de la entidad

USPEC manifiesta las gestiones adelantadas ante FUNDECUN. INPEC manifiesta reunirse periódicamente para coordinar actividades con USPEC. Ministerio de Justicia manifiesta no tener injerencia en la actividad contractual de sus adscritas.

Análisis de la respuesta

Las entidades no se pronuncian de fondo sobre las situaciones expuestas por la auditoría, por lo que la observación se constituye en hallazgo y conserva la connotación.

Hallazgo N°54. Novedades Postventa - Redes Hidro Sanitarias- Contrato de Obra 248-15 (F) (D) (P)

En la visita efectuada al EPMSC Salamina los días 23 y 24 de octubre de 2017, y de acuerdo a lo manifestado por los funcionarios del INPEC y la USPEC durante la visita de la CGR, los sanitarios anti vandálicos instalados mediante el Contrato USPEC No. 248 de 2015, nunca han funcionado debido principalmente a los cambios en los diámetros de la red suministro, puesto que la red inicia con una tubería de tres cuartos de pulgada

($\frac{3}{4}$ "), luego hay una reducción a media pulgada ($\frac{1}{2}$ ") y finalmente hay una ampliación de diámetro a una y media pulgadas ($1\frac{1}{2}$ ") para la distribución a las celdas.

Dicha red de suministro no corresponde a los diámetros de la red de suministro pagada por la USPEC, ya que en el corte de obra No. 2 del Contrato 248-15, se pagó \$96.5 millones, incluido AIU e IVA sobre la utilidad por la red que conecta a los sanitarios de las celdas con una tubería de diámetro de una y un cuarto de pulgada ($1\frac{1}{4}$ "), diferente de la instalada y verificada en el Establecimiento.

Adicionalmente, el funcionario de la USPEC que acompañó la visita de la CGR antes mencionada, mediante correo de fecha 08 de noviembre de 2017, remitió los planos de diseño de la red de suministro que conecta los sanitarios anti vandálicos instalados mediante contrato 248-15, documento que permite evidenciar que los diámetros y la distribución de la red de suministro para el correcto funcionamiento de los sanitarios anti vandálicos, no corresponde al ejecutado por el contratista, ni al pagado por la USPEC en el corte de obra No. 2 del Contrato 248-15.

Además, se encontró que los diseños para la mencionada red de suministro fueron elaborados el 30 de diciembre de 2016, fecha posterior al recibo a satisfacción del corte de obra No. 2 del contrato 248-15, fechado en febrero de 2016, evidenciando que el contrato se celebró y se ejecutó sin contar con diseños desconociendo lo establecido en el numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, por lo que este hecho se enmarca en una conducta presuntamente penal por la celebración del contrato sin el cumplimiento de los requisitos legales.

Por lo anterior, la presente observación se eleva con alcance disciplinario y fiscal por el presunto detrimento calculado en \$96.5 millones, incluido AIU e IVA sobre la utilidad, que corresponden al valor de las actividades de las redes hidrosanitarias y los sanitarios anti vandálicos que no están prestando la función para la cual se adquirieron, tal como se discrimina a continuación:

Cuadro No. 09
Discriminación daño H-54

Item	Descripción	Und	Cantidad Pagada	Valor Unitario	Valor Cantidades no ejecutadas
Salamina					
3.1.1.1	Punto AF Lavamanos PVCP 1/2". Incluye cámara de aire, tubería, accesorios, complementarios, regata y resane. EL PUNTO ESTA CONTEMPLADO DESDE EL PRIMER ACCESORIO DE CAMBIO DE DIRECCIÓN HORIZONTAL A VERTICAL	und	6	\$ 29.000,00	\$ 174.000,00
3.1.1.2	Punto AF Sanitario antivandálico PVCP 1,1/4". Incluye cámara de aire, tubería, accesorios, complementarios, regata y resane. EL PUNTO ESTA CONTEMPLADO DESDE EL PRIMER ACCESORIO DE CAMBIO DE DIRECCIÓN HORIZONTAL A VERTICAL	und	38	\$ 60.600,00	\$ 2.302.800,00
3.1.1.3	Punto AF Sanitario de tanque PVCP 1/2". Incluye cámara de aire, tubería, accesorios, complementarios, regata y resane. EL PUNTO ESTA CONTEMPLADO DESDE EL PRIMER ACCESORIO DE CAMBIO DE DIRECCIÓN HORIZONTAL A VERTICAL	und	2	\$ 29.000,00	\$ 58.000,00
3.1.2.1	Punto San. Lavamanos PVCS 2". Incluye tubería, accesorios, complementarios, regata y resane. EL PUNTO ESTA CONTEMPLADO DESDE EL PRIMER ACCESORIO DE DERIVACIÓN DEL RAMAL COLECTOR HORIZONTAL	und	2	\$ 46.300,00	\$ 92.600,00

3.1.2.2	Punto San, Sanitario antivandálico PVCS 2". Incluye tubería, accesorios, complementarios, regata y resane. EL PUNTO ESTA CONTEMPLADO DESDE EL PRIMER ACCESORIO DE DERIVACIÓN DEL RAMAL COLECTOR HORIZONTAL	und	38	\$ 46.300,00	\$ 1.759.400,00
11.1.4	Sanitario antivandálico de piso con tanque, dos piezas, con asiento alargado, en acero inoxidable SAE 304 embutido, bloque monolítico para el asiento y tanque atornillable con tornillos escondidos, con acabado esmalinado, instalación con pernos a pared y a piso, instalaciones hidrosanitarias de uso tradicional suministro por pared y desagüe por piso, presión de trabajo 10 psi, tipo inodoro	und	30	\$ 2.409.800,00	\$ 72.294.000,00
TOTAL COSTO DIRECTO					\$ 78.680.800,00
Administración				19%	\$ 14.569.352,00
Imprevistos				1%	\$ 766.808,00
Utilidad				5%	\$ 3.834.040,00
IVA Sobre Utilidad				16%	\$ 613.446,40
TOTAL					\$ 98.464.446,40
Fuente: Acta de Obra Parcial No. 02 del Contrato USPEC No. 248 de 2015, correspondiente al periodo del 01 de enero de 2016 hasta el 29(sic) de febrero de 2016; Acta de Visita CGR al EPMSC Salamina del 23 y 24 de octubre de 2017					

La posible connotación disciplinaria se debe a que estas situaciones se originaron por presuntas debilidades de:

- La Interventoría Contratada por la USPEC para la vigilancia de las obras (Contrato de Interventoría No. 295 de 2015), quien avaló y recibió a satisfacción las redes hidrosanitarias y sanitarios anti vandálicos que no funcionan y que no corresponden a las especificaciones pagadas por la USPEC, ni corresponden a las especificaciones de los diseños.
- Los supervisores de la USPEC nombrados desde el inicio del contrato hasta la fecha, quienes hasta el momento no han conminado al contratista para la devolución del dinero que se le pagó por unas actividades de obra que no corresponden a las especificaciones pagadas por la USPEC.
- La USPEC quien no entregó oportunamente los diseños de las redes hidrosanitarias y sanitarios anti vandálicos a los contratistas de obra e interventoría.
- De los Ordenadores del Gasto nombrados desde la suscripción del Contrato 248 de 2015 hasta la fecha, quienes hasta el momento no han llamado al Contratista a subsanar las situaciones antes mencionadas.

En consecuencia, las situaciones antes descritas contravienen especialmente los artículos 4, 23, 25 y 26 de la Ley 80 de 1993, en virtud de lo establecido en los artículos 44, 45, 82, 83, 84 y 87 de la Ley 1474 de 2011.

Así las cosas se establece un presunto alcance fiscal, por el posible detrimento causado al erario como consecuencia de una gestión antieconómica, ineficiente, ineficaz e inoportuna por los hechos antes descritos, lo que afecta los interés de la Entidad, atendiendo lo estipulado en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000 y conlleva una presunta

incidencia disciplinaria conforme lo contenido en el numeral 1 del artículo 34 y numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

Tal circunstancia puede llegar a configurar además una conducta reprochable por la legislación penal colombiana. Hallazgo con presunto alcance Penal, Fiscal y Disciplinario.

Respuesta de la entidad

USPEC manifiesta que en efecto se modificó para mejorar la especificación de la tubería pero no existe soporte de la autorización de cambio. Objeta que varios de los ítems relacionados en la tabla por la Contraloría se encuentran instalados.

Análisis de la respuesta

No se acepta la respuesta de la USPEC, toda vez que al modificar los diámetros de la tubería no se puede hablar de un mejoramiento de las especificaciones, toda vez que el diámetro de las tuberías debe corresponder a un diseño que garantice el correcto funcionamiento de toda la red de suministro en su conjunto.

Por otro lado, si bien es cierto algunos de elementos relacionados en la cuantía de la observación se encuentran instalados, también lo es que dichos elementos no han prestado ningún beneficio para la PPL y por el contrato, los internos se han visto en la obligación de taponar lo sanitarios para evitar que su salud se vea afectada por los olores que pueden devolverse de las redes de desagüe.

Respuesta de la entidad alcance penal

El objeto del Contrato de Obra N° 248 de 2015 observado por el grupo auditor comprendió actividades de *"MANTENIMIENTO, MEJORAMIENTO Y ADECUACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA GENERAL EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS A NIVEL NACIONAL"*, razón por la cual no se requería de diseños de ingeniería especializados, adicionalmente revisadas las especificaciones técnicas del manual de especificaciones vigente en la fecha de publicación del proceso de selección, mediante el cual se adjudicó este contrato, se puede observar que la tubería instalada corresponde a la misma que se encuentra descrita en el mencionado manual que se allega en el presente oficio de respuesta.

Aunado de lo anterior, es necesario tener en cuenta que las especificaciones y documentos técnicos que hicieron parte del proceso contractual que dio origen al Contrato de Obra No. 248 de 2015, fueron debidamente publicados en el Sistema Electrónico de Contratación Pública - SECOP, por lo que, no solo los proveedores interesados sino todo el público en general, tuvieron la oportunidad de presentar las observaciones a que hubiere lugar, razón por la cual, el adjudicatario del proceso,

conoció y aceptó las condiciones en que se debían ejecutar las actividades y conforme a ello presentó su propuesta.

Así mismo, dentro del proceso contractual se solicitó un director de obra y un residente con la formación y experiencia necesarias para dar solución a cualquier situación constructiva o técnica que pudiera llegarse a presentar en desarrollo del contrato. Lo anterior se fundamenta en el hecho de que las contingencias que surgen en la ejecución de los contratos de mantenimiento pueden ser resueltas por el contratista de obra, bajo el control de la interventoría, ya que obedecen, por lo general a temas netamente constructivos en el sitio de la obra.

En conclusión, por tratarse de obras menores en un contrato de mantenimiento, la Unidad de Servicios Penitenciarios y carcelarios - USPEC no contempló en la etapa de estructuración del proyecto los documentos solicitados por la auditoría, debido a que su ejecución no conlleva dificultades técnicas, frente a lo cual, el residente y director de obra tienen la capacidad de dar solución en sitio a este tipo de novedades, en razón a su formación y experiencia.

Ahora, si bien en la visita realizada al establecimiento por la CGR se evidenció un cambio en el diámetro de 1 1/4" a 1 1/2", es claro que la especificación del ítem fue mejorada; sin embargo, una vez revisado el expediente contractual, no se observó la autorización del cambio o de la respectiva modificación contractual, razón por la cual, desde la Dirección de Infraestructura de esta Unidad se encausaron acciones ante el contratista, teniendo en cuenta que a la fecha no se encuentra liquidado el Contrato de Obra No. 248 de 2015, por lo cual con el fin de preservar el buen manejo de los recursos públicos, se obtuvo comunicación de la representante legal de INVERSIONES CEAC LTDA, donde manifiesta su autorización para el descuento del valor correspondiente a los ítems relacionado con las instalaciones hidráulicas de los sanitarios anti vandálicos del establecimiento de SALAMINA y que se relacionan a continuación:

3.1.1.2 Punto AF Sanitario anti vandálico PVCP 1,1/4". Incluye cámara de aire, tubería, accesorios, complementarios, regata y resane. EL PUNTO ESTA CONTEMPLADO DESDE EL PRIMER ACCESORIO DE CAMBIO DE DIRECCIÓN HORIZONTAL A VERTICAL

3.1.2.2 Punto San. Sanitario antivandálico PVCS 2". Incluye tubería, accesorios, complementarios, regata y resane. EL PUNTO ESTA CONTEMPLADO DESDE EL PRIMER ACCESORIO DE DERIVACIÓN DEL RAMAL COLECTOR HORIZONTAL

Respecto a los demás ítems, en la respuesta al oficio CGR-AC-USPEC-43 allegada al ente de control se presentaron las justificaciones y evidencias de lo ejecutado, por lo que se puede constatar que no existe detrimento patrimonial alguno, máxime si se tiene en cuenta que una vez la USPEC ejecute las obras necesarias para poner en funcionamiento los sanitarios conforme a los diseños que observó por la CGR, se solucionará la situación observada.

Análisis de Respuesta alcance penal

No se acepta la respuesta de la Entidad, ya que el hecho que las obras ejecutadas correspondan a mantenimiento, no implica que no requieran diseños y la Entidad indica que no existían antes de la celebración y ejecución del contrato y que "Finalmente, cabe indicar que si bien existen unos diseños con posterioridad a la ejecución de las obras, estos obedecieron a la necesidad de buscar la alternativa de solución, en razón a que a pesar de haber ejecutado estos ítems, de acuerdo al manual del proveedor, se presentaron situaciones ajenas que afectaron el correcto funcionamiento de las redes hidráulicas."

De otro lado, no es de recibo el mejoramiento de la especificación del ítem por parte del contratista, ya que un cambio en los diámetros de las tuberías puede afectar el funcionamiento de la red de suministro, lo cual dependerá de los respectivos cálculos hidráulicos y diseños previos que se realicen.

En cuanto a la autorización enviada por el contratista del descuento correspondiente a los ítems 3.1.1.2 y 3.1.2.1, no corresponde al total de los ítems observados, no se ha llevado a cabo este descuento y esta acción no garantiza el funcionamiento de los sanitarios antivandálicos y su red de suministro y desagüe. Por lo expuesto, el hallazgo se mantiene con las incidencias comunicadas.

Hallazgo N°55. Adición del contrato 098 de 2015 suscrito por FONDECUN, obras COMEB PICOTA. (D)

Contrato de obra No. 098 del 2 de febrero de 2015, suscrito por el Fondo de Desarrollo de Proyectos de Cundinamarca FONDECUN en virtud del Contrato interadministrativo 274 de 2014 entre la USPEC y FONDECUN, cuyo objeto contempla tres frentes de trabajo: *"Mantenimiento, Mejoramiento y conservación de la Infraestructura Física de las áreas de sanidad en Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Bogotá - COMEB LA PICOTA"*- *"Mantenimiento, mejoramiento y conservación de la Infraestructura física general en Complejo Metropolitano Carcelario - Bogotá - COMEB. LA PICOTA"* y *"Optimización del sistema de acueducto del Complejo Metropolitano de Bogotá - COMEB LA PICOTA"*.

Mediante modificación No. 3 del 8 de septiembre de 2015 se adicionó el contrato 098/2015 incluyendo ítems no previstos en el Frente de obra No. 2, para la reparación y mantenimiento correctivo de los seis ascensores en las tres torres del ERON en el Complejo Penitenciario y Carcelario Metropolitano de Bogotá "La Picota", sin que en los documentos contractuales se evidencien estudios previos realizados por la USPEC, tendientes a establecer los requisitos, actividades y especificaciones técnicas necesarias para satisfacer la necesidad, incumpliendo el principio de planeación, dispuesto en el artículo 87 de la ley 1474 de 2011 y el artículo 20 del decreto 1510 de 2013, evidenciando una gestión ineficaz, toda vez que la inversión efectuada para el mantenimiento de los

ascensores no satisfizo la necesidad planteada, generando un presunto detrimento patrimonial por valor de \$576.157.725 (Ver tabla 1) correspondiente al valor total de los trabajos contratados para reparación de los ascensores. Las deficiencias de planeación se exponen a continuación:

1. La USPEC no analizó previamente ni verificó los requisitos legales que debía cumplir el contratista para efectuar las actividades de diagnóstico y mantenimiento de los referidos ascensores:

En la documentación revisada no se observan documentos de estudios previos tendientes a determinar los requisitos técnicos y legales de dicha contratación adicional, tales como certificados de idoneidad de los trabajos y de los profesionales que los realizan, a través de los cuales se garantiza la seguridad de los usuarios y se autoriza al administrador de la estructura poner al servicio de la comunidad los ascensores, teniendo en cuenta que la reglamentación establece como requisitos los siguientes certificados:

- Certificado de inspección técnica de los ascensores expedido por persona natural y/o jurídica calificada y acreditada por el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia-ONAC o entidad que la reemplace o sustituya, requerido en el Artículo 2 del Acuerdo 470 del 14 de marzo de 2011 del Concejo de Bogotá y en el Artículo 3 de la resolución 092 de 2014 expedida por el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias de Bogotá D.C.
- Informes técnicos y certificados de mantenimiento preventivos y correctivos, donde se consigne la información concerniente a las evaluaciones realizadas en los ascensores, en cumplimiento del Acuerdo 470 del 14 de marzo de 2011 del Concejo de Bogotá y del numeral 3, artículo cuarto, de la resolución 092 de 2014, expedida por el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias de Bogotá D.C.
- Adicionalmente, el fabricante de los ascensores instalados en el ERON III, tiene aprobado un certificado de exclusividad para la firma ASCENSORES SCHINDLER DE COLOMBIA S.A, confirmado hasta el año 2052, según el cual *"ninguna otra persona, ni otra firma está autorizada para vender, instalar, hacer mantenimiento, o reparaciones a equipos de marca SCHINDLER y/o a suministrar repuestos"*

2. La USPEC no realizó la identificación de ítems y el respectivo presupuesto necesario para realizar el mantenimiento de los ascensores:

Mediante oficio del 31 de marzo de 2015, FONDECUN comunica a la USPEC que *"coordinó la visita de la firma SCHINDLER para verificación del estado actual de los ascensores. Se practicó la visita y se espera informe y propuesta de la referida firma"*. Mediante oficio del 13 de abril de 2015, la firma Ascensores Schindler de Colombia S.A.S. entrega un informe de Inspección técnica de los ascensores, según el cual si bien se deja de presente el daño de algunos componentes, también establece que para poder realizar la inspección correctamente era necesario "retirar el agua de los fosos para

poder energizar los equipos y seguir con el diagnóstico de los elementos dañados".
(subrayado nuestro)

En contraposición a lo anterior, en acta del 28 de abril de 2015, *"el contratista informa que ante la demora en la formalización de una propuesta con Schindler propone mirar otros proveedores. El contratista solicita que le oficialicen formalmente para que presente la propuesta de los ascensores, ya que es una necesidad inmediata esta intervención"*, afirmando nuevamente en actas del 12 de mayo y 9 de julio de 2015 que no se recibe propuesta de Schindler.

Es así que haciendo caso omiso de recomendación realizada por Schindler, FONDECUN mediante oficio 000563 del 27 de mayo de 2015, solicitó al contratista consultar a la firma Schindler u otras firmas especializadas en el mantenimiento de ascensores *"con el propósito de que se estudie por parte del contratista la posibilidad de extender el alcance del mantenimiento (...) a los referidos ascensores"*, para satisfacer la necesidad planteada por la USPEC durante los comités periódicos de control que se realizaban conjuntamente entre las dos entidades.

En respuesta a dicha solicitud el contratista, mediante oficio GE-CONT-098-OBRA-003 del 3 de julio de 2015, presenta a FONDECUN una propuesta por valor total de \$642.921.901, para la modernización de los seis ascensores Schindler de la Picota, que incluía ítems para el mantenimiento de los ascensores y un ítem para la construcción de obras civiles para el manejo de aguas provenientes del nivel freático del entorno de los edificios y de las labores de aseo de los primeros pisos, que inundaban permanentemente los fosos de los ascensores, afectando su funcionamiento. La propuesta establecía que *"la modernización a proponer contempla que se intervendrán más del 85% de las partes que componen el ascensor, prolongando la vida útil del ascensor entre 12 y 15 años"*.

Mediante Modificación No. 3 del contrato 098/2015, se adiciona el contrato incluyendo las actividades para el mantenimiento de los ascensores, teniendo como documentos soportes únicamente la propuesta del contratista y el memorando del 31 de julio de 2015 según el cual *"se procedió a estimar el valor del mercado de cada ítem"* obteniendo como resultado los valores unitarios y totales propuestos por el contratista.

Revisados los informes de interventoría y la bitácora de obra, se establece que el 30 de septiembre de 2016, posterior a la fecha de suscripción de la modificación, el contratista realizaba el proceso de evacuación de aguas residuales en los fosos de los ascensores de la Estructura 3 –ERON, actividad necesaria para realizar el diagnóstico de todos los componentes de los ascensores y a partir de ello determinar y presupuestar las actividades eléctricas y mecánicas requeridas. Adicionalmente, en acta del 22 de noviembre de 2015, se deja constancia que el día 21 de noviembre se revisó la parte eléctrica de los 6 ascensores del ERON *"con el fin de verificar si las tarjetas sirven"*, tarjetas cuyo suministro estaba incluido en la propuesta presentada previamente por el contratista.

3. La USPEC no realizó el estudio previo tendiente a identificar las actividades técnicas conexas necesarias para garantizar el funcionamiento de los ascensores:

Mediante acta del 23 de febrero de 2016, el establecimiento recibió en funcionamiento los ascensores, sin embargo aproximadamente tres meses después⁹, algunos de los ascensores comenzaron a presentar fallas, procediendo el contratista a realizar visitas de inspección y presuntamente a entregar, al parecer tardíamente, el manual de funcionamiento. Luego de lo cual, el contratista presenta informes al director de establecimiento, manifestando que realizará las respectivas adecuaciones siempre y cuando se corrijan fallencias en la estructura tales como las fugas de agua existentes en las redes de agua potable y residual que impiden mantener los ascensores en continuo funcionamiento.

Es de anotar que, de acuerdo con el acta de necesidades para la vigencia 2014, suscrita entre la USPEC y el INPEC, se observa que las fugas de agua de las redes de agua potable eran preexistentes a la contratación realizada, por cuanto se requería realizar mantenimiento de fluxómetros en estructura III.

4. La priorización de actividades de mantenimiento realizadas por la USPEC para la vigencia 2014 en el COMEB Bogotá, no refleja las solicitudes planteadas por el INPEC y priorizadas mediante acta de necesidades realizada el 13 de febrero de 2013 entre la USPEC y el INPEC. Toda vez que mediante acta de priorización se establecía en orden de importancia No. 3 el mantenimiento de los ascensores del ERON y no se establecían necesidades en las diferentes áreas de sanidad del COMEB. No obstante dicha priorización no se ve reflejada en el objeto de la contratación efectuada en la vigencia 2014

De tal manera, que en etapa de ejecución del contrato 098 de 2015 suscrito por FONDECUN, se presentaron considerables retrasos de obra porque a los dos meses de ejecución del contrato no se tenían claras las actividades a realizar en el área de sanidad, dado que según oficio de la Interventoría del 15 de mayo de 2015 "las actividades contratadas no eran las que se necesitaban en el área de sanidad".

De otra parte, en la contratación inicial no se estudiaron ni incluyeron actividades para poner en funcionamiento los ascensores a fin de garantizar condiciones de accesibilidad al área de sanidad del ERON, estructura en la que en promedio se encuentran 3.310 internos.

En consecuencia, todas las deficiencias de planeación mencionadas, han ocasionado que los seis ascensores de esta estructura se encuentren fuera de funcionamiento, como se observó en visita realizada por la CGR el día 2 de noviembre de 2017. Las puertas y los fosos de los ascensores se observaron con telarañas, lo que evidencia su falta de operación desde hace varios meses. En el primer nivel de la edificación en las torres A

⁹ De acuerdo con acta de comité del contratista de fecha 28 de mayo de 2016.

y B se observa agua estancada en el piso frente a los dos ascensores. Lo anterior, debido a que en esta ubicación el nivel del piso de la estructura es inferior a la cota del terreno externo a la estructura, lo que ocasiona que cuando llueva el agua ingrese a la edificación, haciendo contacto con las puertas de los ascensores, y entrando al foso de los mismos, lo que al parecer ha ocasionado el daño de las redes eléctricas de estos ascensores.

En los marcos de las puertas de los ascensores de las torre C y D, E y F y muros externos, a la altura del segundo piso se observan marcas de filtraciones de agua provenientes de la placa superior de la estructura y empozamientos de agua en el piso a la entrada de los ascensores, proveniente de la lluvia que ingresa a la estructura por las ventanas, de la limpieza de los pisos o a causa de las filtraciones de las redes de agua potable o sanitaria de la estructura, tal como se evidenció en el patio 13, donde se observaron goteras y filtraciones provenientes de las redes de agua potable y sanitaria, que han causado humedades significativas al interior de cada celda.

En algunos de los ascensores se observan marcas de oxidación en los elementos metálicos de puertas y rieles y marcas de escorrentía de agua en los muros. Las fugas y filtraciones de agua, además de deteriorar la estructura e impactar negativamente el funcionamiento de los ascensores, afectan la salud de los internos, aumentan el riesgo de corto circuito en las redes eléctricas de las celdas, y han obligado al establecimiento a racionar el suministro de agua.

Durante la visita se evidenció que el área de sanidad de la estructura III se encuentra ubicada en el piso octavo de las torres A y B del ERON, razón por la cual todos los pacientes del ERON con inconvenientes en su movilidad tienen serias dificultades para acceder al servicio. Adicionalmente se ve afectada la prestación del servicio de alimentación, dado que los internos que laboran como distribuidores de alimentos deben subir al hombro las cajas, recipientes y ollas con la comida para distribuirla en los diferentes patios ubicados en los ocho pisos de la estructura.

Por todo lo mencionado en la presente observación se comunica con presunto alcance fiscal y disciplinario. En la siguiente tabla se presenta la cuantificación del presunto detrimento patrimonial, que tal como se desprende de su lectura, corresponde a la totalidad de ítems que se contrataron y pagaron en relación con los seis ascensores de la Estructura III del ERON, de los cuales se viene evidenciando con fecha posterior al aparente recibo de los trabajos, que no han funcionado y continúan sin operar:

Cuadro No. 10
Discriminación observaciones

ITEM	DESCRIPCIÓN	UNIDAD	CANTIDAD EJECUTADA	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL
1.1.	Reparación del tablero de control de procesos con variador de voltaje y frecuencia, con normas de calidad y seguridad internacionales, operación simplex colectiva completa; CONTROL DE PROCESOS Tarjeta universal por microprocesadores de última generación Maniobra simplex colectivo en descenso Microcomputador de 32 bits por micro controladores 40 Mhz de velocidad Programación directa de la tarjeta zonificación automática de los ascensores reintento de cierre de puertas ante fallas de las mismas lectura de fallas directamente sobre el tablero autodiagnóstico y corrección de mas 80 fallas predeterminadas operación de tipo preferencial Operación de carro demorado VARIADOR DE VOLTAJE Y FRECUENCIA Sistema ecológico por menores consumos energéticos Ahorro de energía en más de un 50% con relación al arranque y parada del ascensor nivelación con un margen de error de + o - 1mm Excelente suavidad en cada arranque y parada Menor desgaste de las partes componentes de la máquina al existir una excelente suavidad y por ende la prolongación de la vida útil del ascensor retorno de la inversión económica al tercer año normas de acabados y distribución general EN61 y NEMA-II Suministro e instalación de Botonera de Inspección para manejo de cabina	un	6	\$ 30,730,690.05	\$ 184,384,140.30
1.2	Kit de pozo completo, inductores, micro finales de carrera y corte, plañas de posicionamiento, emarre de las banderas y gong de llegada a	un	6	\$ 16,278,960.07	\$ 97,673,760.42
1.3	Suministro e instalación de cable viajero de 24 líneas 22 metros c/u	un	6	\$ 4,651,131.71	\$ 27,906,790.26
1.4	Suministro e instalación de guayas de contrapeso con alma de yute según normatividad de seguridad	un	6	\$ 8,637,814.96	\$ 51,626,889.76
1.5	suministro de banda de rayos infrarrojos de piso a techo, para seguridad del ingreso de personal	un	6	\$ 1,827,229.93	\$ 10,963,379.58
1.6	Suministro e instalación de la botonera de cabina; tapa en lámina de acero inoxidable pre lijada para mayor duración Indicador de posición digital de matriz de punto botones en acero inoxidable con reborde luminoso que indican cada piso a servir en color (1,2,3,4,5,6) (Antibandalica)	un	6	\$ 3,033,056.72	\$ 18,198,340.32
1.7	Suministro e instalación de las botoneras de piso para los ascensores con tapa en acero inoxidable cepillado adaptación del sistema de seguridad Antibandalica Botones en acero inoxidable y reborde luminoso de registro de llamada para los pisos (seis botoneras de piso por cada ascensor)	un	36	\$ 398,867.50	\$ 14,359,230.00
1.8	Ajuste del mecanismo operador de puertas en cuanto a excéntricas, rolletas, guayas, bujes, correas, motor, contactos, etc. De apertura central de 700mm, Realineación de rieles de cabina y contrapeso	un	6	\$ 3,822,483.32	\$ 22,934,899.92
1.9	Mantenimiento general limpieza ajuste y reparación de guía de cabina, lubricación y realineación de cabina.	un	6	\$ 5,816,821.60	\$ 34,900,929.60
1.1	Suministro de aceite para aceleras de cabina y contrapeso	un	6	\$ 229,235.05	\$ 1,375,410.30
1.11	Ajuste de variador de puertas de cabina, para un mejor manejo de cierre de puertas.	un	6	\$ 1,289,443.27	\$ 7,736,659.62
Costos Directos Presunto detrimento					\$ 472,260,430.08
Administración				16%	\$ 75,561,668.81
Imprevistos				1%	\$ 4,722,604.30
Utilidad				5%	\$ 23,813,021.50
TOTAL PRESUNTO DETRIMENTO					\$ 576,157,724.70

Fuente: Acta de entrega y recibo final del objeto contractual de fecha 23 de diciembre de 2015

Debido a la serie de fallas encontradas en las muestras de un mismo contrato de gerencia, la Contraloría General de la República adelantará en el año 2018 una actuación de control fiscal, donde se evalúe la adecuada ejecución y pago del mencionado contrato interadministrativo.

Respuesta de la entidad

Esta Dirección desconoce las razones o motivos por los cuales no reposan los documentos o justificaciones de la adición de recursos observada por la Contraloría, toda

vez que, de acuerdo a lo manifestado por FONDECUN, en el acto de entrega del expediente del Contrato de Obra No. 098 de 2015, se escaneó toda la documentación que tiene que ver con la ejecución y pormenores de dicho contrato; además, en lo que respecta al ítem de ascensores, la información entregada por FONDECUN fue remitida con memorando I-2017-026065 del 17 de noviembre de 2017 como respuesta al oficio CGR-AC-USPEC-28.

Análisis de la Respuesta

No desvirtúa la observación por cuanto se limita a establecer que la actual Dirección desconoce las razones por las cuales no reposan los documentos o justificaciones de la adición de recursos. Por lo anterior el alcance disciplinario de la observación se mantiene y se eleva a hallazgo.

Respecto al alcance fiscal, analizada la respuesta de la entidad se considera necesario realizar Indagación Preliminar, a fin de establecer los medios de prueba suficientes respecto del Contrato interadministrativo 274 de 2014 suscrito entre la USPEC y FONDECUN.

Hallazgo N°56. Obras Generación de cupos contrato 394 de 2014 (D) (F)

Revisado el Contrato de Obra No. 394 suscrito por la USPEC el 24 de diciembre de 2014, cuyo objeto fue la *"Adecuación, Mantenimiento, Mejoramiento y conservación de la infraestructura física para generar cupos adicionales en el Establecimiento Penitenciarios y Carcelario EPMSC Bucaramanga – Santander"*, se evidencian deficiencias de supervisión, incumpliendo el artículo 4 de la Ley 80 de 1993 y los artículos 82, 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, situación que se enmarca en el principio de responsabilidad consagrado en el artículo 26 de la Ley 80 de 1993, por cuanto los supervisores permitieron el recibo de obras sin el cumplimiento de las especificaciones contractuales y/o normativas exigidas, ocasionando la insatisfacción de la necesidad propuesta por la USPEC, es decir la *"generación de nuevos cupos y áreas en las cuales se puede rehabilitar los ya existentes, bajo las condiciones mínimas técnicas y de habitabilidad"*, hecho por el que se establece un presunto daño al patrimonio en cuantía estimada de \$232.425.802, correspondiente a la sumatoria de los ítems 4.4.4.1 y NP-2 del contrato (Ver tabla 3), según se expone en los numerales 1 y 2 de la presente observación y una presunta incidencia disciplinaria, por lo ya expuesto.

1. Estructura metálica para cubierta: Mediante "Acta de obra No. 05- Final" el supervisor de la USPEC y el profesional de apoyo a la supervisión recibieron el ítem 4.4.1.1. *"Estructura metálica para cubierta sobre baños comunales y área libre cubierta en patio, incluyendo lámina galvanizada doblada y demás elementos según planos de diseño. Incluye soldaduras, pernos de anclajes y complementarios, suministro, fabricación, montaje, anticorrosivo aplicado en dos (2) capas, pintura de acabado con laca mezcla especial fabricada y aplicada en taller, relacionados y complementarios (a*

todo costo). *Perfilería según diseño*". Realizada visita a la obra, por parte de la CGR en octubre de 2017, se observan las siguientes deficiencias:

1.1. Si bien en el expediente revisado se observaron memorias de cálculo de los diseños y planos, ninguno de estos documentos están firmados por el profesional diseñador responsable, inobservando el parágrafo 2 del artículo 6, de la Ley 400 de 1997 "Por la cual se adoptan normas sobre Construcciones Sismo Resistentes"

1.2. La especificación de las dimensiones de los perfiles de las vigas relacionadas en las memorias de cálculo (IPE 330), así como su distribución, difieren de las establecidas en los planos (IPE 270), y a su vez difieren de las encontradas en el sitio de la obra (Combinación de IPE 270 e IPE 330), incumpliendo lo establecido en el literal F.2.14.2 de la NSR-2010

1.3. La especificación de los materiales de los perfiles estructurales establecidos en las memorias de cálculo (Acero ASTM A 36), difieren de las especificaciones relacionadas en las certificaciones aportadas por el contratista a la entrega de la obra (Acero ASTM A 572 Grado 50, Carpeta 6-Folio 1199)

1.4. Todas las uniones viga-columna, encontradas en la estructura metálica construida difieren del diseño establecido en los planos que obran en las carpetas revisadas (Planos E-01 y E-02, folios 1085 y 1086). Lo anterior, dado que in situ se observan conexiones soldadas en tanto que en los planos se detallan conexiones pernadas, tal como se describe en el ítem contractual. Es de resaltar que las conexiones viga-columna observadas en la estructura, incumplen lo establecido en el literal F.3.5.3.6.3. de la Norma Sismo resistente NSR-2010¹⁰, aplicable a estructuras de acero construidas en Zonas de Amenaza Sísmica Alta como lo es la ciudad de Bucaramanga (Tabla A.2.3.2. de la NSR-2010), toda vez que no corresponden a conexiones precalificadas como lo requiere la Norma¹¹.

1.5. Las uniones entre vigas tampoco se observan pernadas, como lo establece la descripción del ítem 4.4.1.1, contractual.

1.6. En todas las conexiones se observan los siguientes defectos constructivos:

1.6.1.1. Platinas de relleno, probablemente ocasionadas por la necesidad de subsanar errores en el diseño o en la fabricación de las vigas, que finalmente no cumplieron las tolerancias dimensionales establecidas en el literal F.2.13.2.7 de la NSR-2010, que remite a la NTC5832, sección 9.4.2, según la cual la tolerancia en la longitud de miembros menores que 9 m debe ser de 2mm.

¹⁰ F.3.5.3.6.3 Validación de la conexión – La conexión viga-columna del SRS debe satisfacer los requisitos de la Sección

¹¹ "Ensayos de conexiones de pórticos resistentes a momento típicas en colombia", Revista "Construcción metálica" No. 5 - Construdata

1.6.1.2. Conexiones con platinas de relleno de espesor menor a 6 mm, incumpliendo el literal F.2.10.5.1.1 de la NSR-2010

1.6.1.3. Las platinas de relleno observadas no son las adecuadas para transmitir la fuerza aplicada, debido a que en algunos casos no se extienden en la parte exterior conectada y en otras uniones la soldadura no es suficiente para transmitir la fuerza de las vigas, incumpliendo el literal F.2.10.5.1.2 de la NSR-2010

1.6.1.4. En algunas uniones se observan insertos de varilla corrugada (Acero ASTM A 706), incumpliendo con el literal F.2.10.2.4 de la NSR-2010 "Resistencia de diseño de soldaduras en conexiones"- Tabla F.2.10.2.5 que establece que para soldaduras acanaladas de penetración completa, cuando están sometidas a tensión normal, se debe usar metal de aporte compatible, para lo cual remite al código de soldadura estructural, Norma AWS D.1.1.-Sección 3.3., que a su vez establece *"Solo los metales base y los metales de aporte enlistados en la Tabla 3.1 pueden utilizarse en WPSs precalificados"*

1.6.2. Teniendo en cuenta las deficiencias técnicas relacionadas en los numerales 1.1. a 1.6 de la presente observación, se evidencia incumplimiento de los requisitos mínimos de control de calidad durante la construcción de la estructura metálica, estipulados en el literal F.2.14 de la NSR-2010.

Todo lo expuesto anteriormente, denota deficiencias en la supervisión técnica durante la ejecución del contrato, que ocasionan que la estructura metálica construida no cumpla el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10, adoptado mediante decreto 926 de 2010, en cumplimiento de la ley 400 de 1997, cuyo fin es incrementar la resistencia de las edificaciones a los efectos de fuerzas sísmicas, o fuerzas impuestas por la naturaleza o por el uso, *"reduciendo a un mínimo el riesgo de la pérdida de vidas humanas, y defender en lo posible el patrimonio del Estado (...)".*

En virtud de lo anterior, la estructura metálica construida mediante el ítem 4.4.1.1 del contrato 394 de 2014, constituye un riesgo para la seguridad de los usuarios, que en su mayoría son internos de un Pabellón destinado a tratamiento de rehabilitación por consumo de sustancias psicoactivas, razón por la cual su salida del pabellón está restringida y todas las actividades tanto rutinarias como de tratamiento terapéutico tales como ejercicio físico, clases y artes manuales se realizan en el Patio del Pabellón sobre el cual está construida la estructura de cubierta.

Teniendo en cuenta el incumplimiento de la NSR-2010 en la estructura metálica del ítem 4.4.1.1, se establece un presunto daño al patrimonio en cuantía estimada de \$173.400.642 + AIU.

2. Cubierta traslúcida trapezoidal: Mediante "Acta de obra No. 05 - Final" la USPEC recibió el ítem NP-2 *"Cubierta traslúcida trapezoidal de 0.82 de ancho, espesor 1.8mm"* por valor de \$12.540.000+AIU. Realizada la visita por parte de la CGR en octubre de 2017, se observa que la cubierta instalada, sobre la estructura de concreto existente, no

corresponde a la especificación estipulada contractualmente, por tratarse de una cubierta traslúcida trapezoidal de espesor 1mm y no de 1.8mm como lo establece la descripción del ítem y el respectivo Análisis de precios unitarios, situación que denota deficiencias de la supervisión técnica en la etapa de ejecución del contrato.

La calidad de la teja instalada, inferior a la requerida contractualmente ha ocasionado fallas en la prestación del servicio, dado que en la cubierta se observan agujeros, respecto a lo que los funcionarios del INPEC que laboran en el establecimiento, manifestaron que el 21 de julio de 2016, la cubierta se rompió debido a un fuerte aguacero.

Debido a la falla de la cubierta, los internos se han visto afectados, por cuanto en temporada de lluvias no pueden realizar sus actividades de manera normal, resaltando que por tratarse de un pabellón destinado a internos en rehabilitación de consumo de sustancias psicoactivas, todas las actividades rutinarias (comer, dormir), lúdicas deportivas y académicas se realizan dentro del pabellón. Adicionalmente la estructura de concreto que se encuentra bajo la cubierta, se ve expuesta al deterioro prematuro por cuanto se están generando humedades y fisuras en la placa superior.

Mediante oficio 410-EPMSC-BUC-ERE-GOLO-005576 de julio de 2016 y correo del 6 de septiembre de 2016, el establecimiento informó a la USPEC la novedad en la cubierta, obteniendo como respuesta una visita del fabricante de las tejas el día 12 de septiembre de 2016 y concepto realizado por el fabricante al proveedor del producto, de fecha 27 de septiembre de 2016, según el cual *"La garantía no cubre daños causados por eventos naturales que sobrepasen las resistencias del producto (...)".* En dichas comunicaciones no se evidencia seguimiento efectivo por parte de la USPEC a las novedades postventa reportadas por el INPEC que comprenda la verificación de las actividades de garantía efectuadas por el contratista.

Cuadro No. 11
Discriminación daño H-56

No.	ITEM	DESCRIPCIÓN	UN	VALOR UNITARIO	CANT. EJECUTADA s/acta	VR. EJECUTADO s/acta
1	4.4.1.1.	Estructura metálica para cubierta sobre baños comunales y área libre cubierta en patio, incluyendo lámina galvanizada doblada y demás elementos según planos de diseño. Incluye soldaduras, pernos de anclajes y complementarios, suministro, fabricación, montaje, anticorrosivo aplicado en dos (2) capas, pintura de acabado con laca mezcla especial fabricada y aplicada en taller, relacionados y complementarios (a todo costo). Perfilera según diseño.	Kg	\$ 7.300,00	23753,54	\$ 173.400.642,00
2	NP-2	Cubierta traslúcida trapezoidal de 0.82 de ancho, espesor 1.8mm	M2	\$ 33.000,00	380	\$ 12.540.000,00
SUBTOTAL COSTO DIRECTO PRESUNTO DETRIMENTO						\$ 185.940.642,00
ADMINISTRACIÓN			17%			\$ 31.609.909,14
IMPREVISTOS			3%			\$ 5.578.219,26
UTILIDAD			5%			\$ 9.297.032,10
VALOR TOTAL PRESUNTO DETRIMENTO						\$ 232.425.802,50

Estimación presunto detrimento ítems 4.4.1.1 y NP-2 del contrato 394 de 2014

Respuesta de la entidad

Esta Dirección desconoce las razones o motivos por los cuales los documentos observados por la Contraloría no cuentan con la firma de los profesionales respectivos; además del por qué no hay evidencias que respalden la labor de supervisión adelantada a las actividades ejecutadas en el marco del Contrato auditado. Así mismo, cabe señalar que quienes ejercieron la supervisión del contrato y el apoyo a la supervisión no se encuentran vinculados actualmente a la USPEC, por lo que no fue posible obtener información adicional a la que reposa en los expedientes.

No obstante lo anterior, si bien el contrato cuenta con acta de liquidación (**Se anexa copia**), lo cierto es que la garantía de estabilidad aún se encuentra vigente, razón por la cual, la USPEC adelantará visita preliminar al establecimiento el próximo 30 de noviembre de 2017, con el ánimo de revisar las deficiencias encontradas por el órgano de control y determinar la procedencia de requerimientos y/o acciones frente a los contratistas de obra e interventoría.

Análisis de la respuesta

La respuesta no desvirtúa la observación, por cuanto se limita a establecer que "desconoce las razones o motivos" por los cuales los documentos observados no soportan la labor del diseñador y de supervisión. De otra parte, si bien la garantía de estabilidad se encuentra vigente, a la fecha de cierre de esta auditoría no se tiene certeza de las acciones y resultados de dicha reclamación. Por lo anterior la observación se eleva a hallazgo y conserva las connotaciones.

Hallazgo N°57. Obras contrato 154 de 2015 (D) (F)

Realizada visita a las obras objeto del contrato 154 de 2014, se observó que las actividades para redes eléctricas de baja tensión realizadas para el Pabellón 7, entregadas mediante acta del 29 de mayo de 2016, no se encuentran funcionando, debido a que según manifiestan los funcionarios del INPEC del EPMSC Bucaramanga, desde finales de noviembre de 2016, aproximadamente 10% de las tomas eléctricas y de iluminación del Patio 7 se encontraban fuera de servicio.

Mediante oficio 410-EPMSCBUC-ERE-JP-GOLO-009509 del 1 de diciembre de 2016, el director del Establecimiento comunica a la USPEC las fallas ocurridas en las redes eléctricas, y mediante oficio 410-EPMSCBUC-ERE-JP-GOLO-009640 del 7 de diciembre, reitera *"la grave situación relacionada con las fallas eléctricas que se han presentado, anexando oficio de los internos del pabellón que informa que continúan sin energía, situación que se complica debido a que en este se encuentran varios internos enfermos que requieren tener medicamentos refrigerados"*.

A la fecha de la visita realizada por la CGR, no se ha dado solución por parte de la USPEC, y debido a la necesidad imperiosa de disponer de la energía en el Pabellón, los

internos se han conectado desde la acometida antigua que viene del taller, derivando cables que han colgado o amarrado provisionalmente, lo cual constituye un riesgo de sobrecarga, de corto o de incendio.

Revisada in situ, de manera general, la acometida de las redes eléctricas, se observa que en la misma se dejaron conductores para otras áreas del establecimiento, incumpliendo la norma NTC-2050 Art.230-7, que establece que para acometidas subterráneas de baja tensión, en la tubería de la acometida no se debe colocar otros conductores diferentes a los de la acometida.

Adicionalmente, debido a lo anterior, según lo observado al parecer se incumple el límite máximo de llenado del ducto de la acometida, establecido en la Tabla 1 del capítulo 9 de la NTC 2050. Lo anterior, teniendo en cuenta lo observado en el área del ducto y adicionalmente porque se observan algunos recubrimientos desgastados.

Según lo informado por personal del INPEC, la acometida se instaló en el ducto pvc de 2" existente para la antigua acometida del Pabellón, lo que ocasionó que al momento de su instalación se pelara el recubrimiento de algunos conductores. Los funcionarios del INPEC entregaron fotos de una inspección realizada en la acometida donde se observan los cables quemados.

Teniendo en cuenta las deficiencias en la instalación de acuerdo con la normativa, que ocasionaron el daño en la red eléctrica de la acometida, correspondiente al ítem 7.2.2.2 - "red eléctrica trifásica en cable de Cu en 4 xN°3/0 AWG (3 Fases +1 Neutro)+1 N° 1/0T AWG THHN/THWN 90°", y que a su vez ocasiona que las redes eléctricas de baja tensión realizadas para el Pabellón 7 no se encuentren funcionando (ítems del numeral-capítulo 7 e ítems NP15 a NP26, del Acta de liquidación de obra), generando un riesgo eléctrico para las personas y las instalaciones, se establece un presunto daño al patrimonio en cuantía estimada de \$22.237.964, correspondiente al valor del ítem 7.2.2.2 y una conducta presuntamente disciplinaria.

Cuadro No. 12
Discriminación daño H-57

ITEM	DESCRIPCIÓN	UN	VALOR UNITARIO	CANT. EJECUTADA s/acta	VR. EJECUTADO s/acta
7.2.2.2	red eléctrica trifásica en cable de Cu en 4 xN°3/0 AWG (3 Fases +1 Neutro)+1 N° 1/0T AWG THHN/THWN 90°	m	\$ 127.065,00	140,02	\$ 17.790.371,00
SUBTOTAL COSTO DIRECTO PRESUNTO DETRIMENTO					\$ 17.790.371,00
ADMINISTRACIÓN		15%			\$ 2.668.555,65
IMPREVISTOS		5%			\$ 889.518,55
UTILIDAD		5%			\$ 889.518,55
VALOR TOTAL PRESUNTO DETRIMENTO					\$ 22.237.963,75

Estimación presunto detrimento ítem 7.2.2.2 del contrato 154 de 2015

Respuesta de la entidad

El Director del EPMSC Bucaramanga, Santander, efectuados por medio del Derecho de petición No JLV-205-23477 de septiembre 8 de 2017 mediante el cual solicitó:

"(...) Requerir al contratista H & VARGAS INGENIEROS LTDA – Contrato 154 de 2015, con el objeto de solucionar inconvenientes con obras del patio 7 de dicho EPMS Bucaramanga, Santander, respecto de:

- 1. Falta de energía dentro del pabellón*
- 2. El pago pendientes a personal sub contratado por obras de adecuación en el pabellón 7.*
- Suministro de repuestos para cámara de seguridad No 13 y revisión del funcionamiento de la cámara No 4.*
- 3. Reparación a puertas de acceso a baños."*

Este derecho de petición fue contestado por la Dirección de Infraestructura, mediante oficio E-2017-016630 del 21 de septiembre de 2017, informando al Director del EPMS Bucaramanga que se ofició, tanto al contratista como al supervisor, con el fin de concertar una solución a los inconvenientes presentados, sin perjuicio de hacer efectiva la póliza No 560-47-994000089627, respecto del amparo de estabilidad de la obra, como consta en los siguientes oficios:

- ✓ E-2017-017633 de octubre 4 de 2017 al Representante Legal H& VARGAS INGENIEROS LTDA
- ✓ E-2017-018546 de 17 de octubre de 2017 al Representante Legal H& VARGAS INGENIEROS LTDA
- ✓ E-2017-018547 de 17 de octubre de 2017 AL Representante del CONSORCIO GAP

Por parte de H & VARGAS INGENIEROS LTDA, se obtuvo respuesta con oficio S/N de fecha noviembre 3 de 2017, donde se manifestó la intención de realizar visita para la verificación de lo planteado por el Director del EPMS Bucaramanga con el fin de poder definir el tipo de arreglos, tomar medidas pertinentes y realizar los arreglos que a la empresa le corresponda.

Consecuente con lo anterior, mediante correo electrónico del 23 de noviembre de 2017, la representante legal de H& VARGAS INGENIEROS LTDA, doctora Mariluz Vargas G, confirma la visita al EPMS Bucaramanga para el 30 de noviembre de 2017, procediendo a comunicarnos con el interventor de la obra CONSORCIO GAP, quienes telefónicamente se puso en contexto de la situación la intención de arreglo y la vista a realizar, visita que contará con el acompañamiento del Ingeniero Carlos Sierra en representación de la USPEC, contratista de esta Dirección.

Análisis de la respuesta

La observación se mantiene toda vez que si bien la respuesta de la USPEC evidencia su gestión para dar solución a los inconvenientes presentados en la obra, a la fecha de cierre de esta auditoría no se tiene certeza de los resultados de la misma. Por lo anterior la observación se eleva a hallazgo.

On

Hallazgo N°58. Calidad de obras aula virtual EPMSC Barrancabermeja.

Realizada visita al EPMSC de Barrancabermeja, se observó un área de aula virtual, donde se realizan audiencias, que de acuerdo con lo manifestado por funcionarios del INPEC, fue intervenida por la USPEC instalando cubierta y cielo raso en un área de 4,82 m x 4,50m. El cielo raso se encuentra deteriorado a causa de goteras, debido a que se observa mala calidad en el proceso de instalación de la cubierta, especialmente en el remate de la cubierta con el muro y en la extensión de la cubierta sobre la ventana.

La anterior deficiencia, causada por debilidades de supervisión, en cumplimiento de los artículos 4 de la ley 80 de 1993 y 83 de la ley 1474 de 2011 y pone en riesgo los equipos que se encuentran en el aula, tales como un computador, un televisor, y un rack. Durante la visita se solicitó al Director del Establecimiento, documentación mediante la cual se comuniquen estas deficiencias a la USPEC para posibles reclamaciones de garantía, pero al momento de la visita no fue posible ubicar tales documentos.

Respuesta de la entidad

Revisados los contratos suscritos por la USPEC para actividades de mantenimiento en el EPMSC de Barrancabermeja, se observa que el único contrato suscrito corresponde al Contrato No. 252 de 2015, cuyo objeto fue *"Mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física general en establecimientos penitenciarios y carcelarios a nivel nacional (Segunda Entrega). (Grupo 7: EPMSC San Vicente de Chucuri, EPMSC Barrancabermeja, EPMSC Málaga, EPMSC Girón, EPMSC Aguachica)"*, por valor de \$639.222.685.

Dicho contrato contempló dentro de los alcances de mantenimiento, para el establecimiento de Barrancabermeja, lo siguiente:

- **MANTENIMIENTO DE BAÑOS COMUNALES Y BAÑOS DE CELDAS**
- **MANTENIMIENTO DEL RANCHO**
- **MANTENIMIENTO DEL ÁREA DE SANIDAD**

Con fundamento en lo anterior, es posible concluir que la instalación de cubierta y cielo raso en un área de 4,82 m x 4,50m del aula virtual del EPMSC Barrancabermeja no hizo parte de los alcances y presupuesto del Contrato No. 252 de 2015 y, por lo tanto, no fue intervenida por la USPEC.

Hallazgo N°59. Planeación obras de sanidad.

Revisadas las obras realizadas en el EPMSC Bucaramanga, se observan deficiencias de planeación en la ejecución del proyecto para la construcción del área de sanidad, toda vez que mediante contrato 050 de 2015 suscrito por FONDECUN en virtud del Contrato interadministrativo 274 de 2014 suscrito con la USPEC se realizó la infraestructura que

fue recibida el 31 de marzo de 2016, por valor de \$1.744.351.085; sin embargo no fue posible ponerla en funcionamiento porque de acuerdo con lo manifestado por el supervisor se tenía previsto instalar un transformador para el suministro de energía eléctrica a las instalaciones pero el municipio no permitió su instalación, por inconsistencias con el Plan de Ordenamiento Territorial.

Con el objeto de dar solución a dicho inconveniente, mediante contrato 204 de 2016 suscrito por la USPEC, se construyó, suministró e instaló una subestación eléctrica para el establecimiento, por un valor de \$333.779.759. No obstante, en el contrato 204 de 2016, no se incluyó la planta de emergencia, necesaria para el funcionamiento de este tipo de obras.

Lo anterior contraviene los principios de planeación, eficiencia, oportunidad establecidos en el artículo 87 de la ley 1474 de 2011, en el artículo 20 del decreto 1510 de 2013, y consagrados en el Artículo 3º de la ley 489 de 1998 y en el Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia; situación que no ha permitido poner al servicio de la PPL la infraestructura construida, y que pone en riesgo el vencimiento de las garantías que dan los proveedores para los equipos instalados mediante los contratos 050 de 2015 y 204 de 2016.

Respuesta de la entidad

La norma RETIE exige la necesidad de contar con plantas de emergencia para la entrada en funcionamiento de subestaciones eléctricas, siempre que las mismas sean para el uso de Hospitales y Aeropuertos¹², razón por la cual, considerando que en el EPMSC Bucaramanga no existe área de hospitalización, no era técnica ni normativamente obligatoria planear la adquisición de la mencionada planta de emergencia en el proceso contractual que originó la suscripción del Contrato No. 204 de 2016, como ha sucedido en otras regiones en donde las empresas de energía no hacen este tipo de exigencias o requerimientos, como el caso de la empresa electrificadora CHEC GRUPO EPM que no exigió planta de emergencia para el EPMSC de Aguadas Caldas.

Cabe aclarar que de la Empresa de Energía de Santander, en el marco de su autonomía, consideró que el área de sanidad del EPMSC Bucaramanga equivale a un área de hospitalización, cuando en realidad no lo es por cuanto desde ningún punto de vista cumple con esta función; No obstante, con el ánimo de brindar una solución a la problemática, la USPEC decidió adelantar la contratación de la planta de emergencia exigida por la mencionada empresa de energía, a fin de garantizar el servicio eléctrico a la población privada de la libertad y no dilatar o poner en riesgo el mencionado servicio.

En consideración a lo anterior, dentro del contrato Interadministrativo de Gerencia de proyectos N° 216144 de 2016, suscrito entre la USPEC y el Fondo Financiero de

¹² Disponible <https://www.mlnminas.gov.co/documents/10180/1179442/Anexo+General+del+RETIE+vigente+actualizado+a+2015-1.pdf/57874c58-e61e-4104-8b8c-b64dbabedb13> Página 46.

proyecto de Desarrollo – FONADE, se tiene contemplada la adquisición de la planta eléctrica para el Área de Sanidad del EPMSC Bucaramanga, Santander, que solucionará la problemática presentada, razón por la cual FONADE ya abrió el proceso contractual No SIN 001-2017 cuyo objeto es “ADQUISICIÓN, INSTALACIÓN, PRUEBA Y PUESTA EN MARCHA DE PLANTAS ELÉCTRICAS NUEVAS PARA ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSIÓN DEL ORDEN NACIONAL A CARGO DEL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO INPEC”.

Análisis de la respuesta

La respuesta de la entidad no desvirtúa la observación, toda vez que no hace alusión a las deficiencias de planeación para la suscripción del contrato 050 de 2015 suscrito por FONDECUN en virtud del Contrato interadministrativo 274 de 2014. Respecto a las falencias de planeación del contrato 204 de 2016 suscrito por la USPEC la respuesta hace referencia al artículo 9, numeral 9.3. del RETIE que establece el procedimiento para análisis de riesgos de origen eléctrico citando como “ejemplo” de un factor de riesgo la ausencia de electricidad en instalaciones hospitalarias y aeropuertos. Es de anotar que es el numeral 28.3 del RETIE el que establece los requisitos para Instalaciones especiales, entre las que se encuentran las Instalaciones en instituciones de asistencia médica (28.3.2) y lugares con alta concentración de personas (28.3.3). Adicionalmente, la entidad no anexa copia de los trámites y respuestas dados por la Empresa de Energía de Santander que soporten la respuesta. Por lo anterior la observación se mantiene.

Hallazgo N°60. Debido proceso Contrato No. 398-2014.

La USPEC celebró el Contrato No. 398-2014, para la adecuación, mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física para generar cupos adicionales en el EPMSC Girardot – Cundinamarca, por \$644.583.132, adicionado en \$152.916.737, para un valor total final de \$797.499.869, con plazo final, luego de 7 prórrogas hasta el 31 de marzo de 2016.

En la evaluación del expediente contractual, no se encontró acta de recibo a satisfacción, ni de entrega de los bienes al EPMSC; no obstante, se encontró un informe de visita al establecimiento por parte del apoyo a la supervisión del 16 de mayo de 2016, que da cuenta de un presunto incumplimiento por parte del contratista, ya que de 347 cupos que debió haber habilitado, no fueron entregados 240 dentro del plazo contractual.

Adicionalmente se evidenció la existencia de un informe del supervisor que da cuenta de visita al EPMSC del 28 de junio de 2016, en el cual se indica que el contratista continuó ejecutando obra, luego de vencido el plazo de ejecución contractual, por lo que la USPEC no reconoce esta obra.

A pesar de existir estos dos informes de visita a la obra, que indican presunto incumplimiento en la ejecución de las obligaciones por parte del contratista, hasta el 4 de noviembre de 2016, 7 meses después de vencido el plazo de ejecución contractual,

el supervisor remitió el informe del presunto incumplimiento y solicitó iniciar el debido proceso.

Esta demora en la remisión del informe a la Oficina Contractual para el inicio del debido proceso, permitió que los amparos contemplados en la póliza de seguro No. 21-44-101185927, vencieran durante este lapso, así: cumplimiento, el 30/09/2016; Buen manejo y correcta inversión del anticipo el 30/09/2016; pago de salarios y prestaciones sociales el 31/03/2019; estabilidad y calidad de la obra por 5 años, "a partir del acta de recibo a satisfacción" y responsabilidad civil extracontractual No. 21-40-101071118 el 31-03-2016, contraviniéndose así los numerales 4 y 6 del artículo 4 de la Ley 80 de 1993.

Además de las situaciones expuestas, se evidenció demoras en la citación a la primera audiencia, la cual se realizó el 20 de febrero de 2017, cuando los plazos de las pólizas estaban vencidos, acarreando con ello el riesgo de ausencia de coberturas a los riesgos previstos por los artículos 2.2.1.2.3.1.2 y siguientes del Decreto 1082 de 2015.

Hallazgo N°61. Pólizas de cumplimiento.

El inciso cuarto del artículo 60 de la Ley 80 de 1993 dispone que *"Para la liquidación se exigirá al contratista la extensión o ampliación, si es del caso de la garantía del contrato a (...) la calidad del bien o servicio suministrado (...) y en general, para avalar las obligaciones que deba cumplir con posterioridad a la extinción del contrato"*.

Al revisar el contrato No. 398 de 2014 suscrito por la USPEC, cuyo plazo de ejecución venció el 31 de marzo de 2016, se evidenció que a 30 de junio de 2017 no había sido liquidado y los plazos de cubrimiento de las pólizas se encuentran vencidos desde el 30 de septiembre de 2016, incumplándose así la norma transcrita.

Igual situación se detectó en los contratos No. 289 de 2014, con pólizas vigentes hasta el 30 de diciembre de 2015 y No. 327 de 2015, con pólizas vigentes hasta el 30 de diciembre de 2016, los cuales a la fecha no han sido liquidados. Esta situación evidencia incumplimiento a disposiciones legales y genera riesgo de no contar con respaldo de las obligaciones que surjan en el proceso de liquidación.

Respuestas de la entidad

Sea lo primero señalar que el presunto daño causado por la inactividad del contratista frente a las obligaciones pactadas y suscritas dentro de los contratos números 398 y 298 de 2014 como efectivamente la norma lo señala, fue objeto de la aplicación del debido proceso administrativo sancionatorio previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

De lo anterior y conforme se ha indicado en los referentes jurisprudenciales que sobre el particular se han pronunciado, las acciones indemnizatorias nacidas del contrato de seguro tendrán un término de vencimiento de dos (2) años, los que se contarán a partir del momento en que se tenga conocimiento de la ocurrencia del siniestro, o el hecho

perturbador que imposibilita el cumplimiento de las obligaciones contractuales pactadas en el contratista.

Cabe decir que el hecho de incumplimiento se haya registrado durante la vigencia de las fechas y sus correspondientes extensiones que cubren de los amparos consignados en las garantías del contrato, como es el caso de los contratos enunciados en donde los hechos generadores del presunto incumplimiento acaecieron durante la vigencia de los amparos y por ende dentro del término de ejecución pactado.

De otra parte y en atención a la Guía de Garantías en procesos de Contratación, en su inciso D), expedido por Colombia Compra Eficiente, se enuncian los términos de prescripción de la acción de seguro, la cual se equipara a los tiempos de fijación y de aplicación de la acción contractual, en el evento de lograr el reconocimiento de las garantías exigidas dentro de las fases de la contratación estatal.

"D. Prescripción del contrato de seguro. El acto administrativo que declara incumplimiento debe estar en firme antes del término de prescripción de la acción del contrato de seguro. La prescripción es ordinaria o extraordinaria. La ordinaria es de dos (2) años y se cuenta a partir del momento en que la Entidad Estatal tiene o debe tener conocimiento del hecho. La extraordinaria es de cinco (5) años, que se cuentan desde la ocurrencia del siniestro".Subrayado fuera del texto

Conforme el señalamiento anterior a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC le asiste oportunidad en termino para desarrollar el procedimiento administrativo de posible incumplimiento, impuesto sobre el contratista GLOBAL CONSTRUCTION GIRARDOT, correspondiente al Contrato No.398 de 2014, y la empresa INFORMATICA DOCUMENTAL contrato No.289 de 2014, advirtiendo que uno de los requisitos de procedibilidad obligados en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, exigen el cumplimiento de la fase probatoria la cual debe ser adelantada por la Entidad en cumplimiento del debido proceso, aspecto tal que requiere de un término suficiente para su práctica y conclusión.

Ahora bien, el área de Gestión Contractual tuvo conocimiento de los hechos motivo de posible incumplimiento el día 4 de noviembre de 2016, para el contrato No.398 de 2014, con fecha de caducidad de la acción contractual hasta el 4 de noviembre de 2018, y para efectos del contrato No. 298 de 2014, tendría fecha de caducidad de la acción contractual el 8 de junio de 2018, se aclara que los hechos motivo de posible incumplimiento fueron declarados y puestos en conocimiento por las áreas supervisoras de dichos contratos, en vigencia de los seguros pactados.

Análisis de Respuesta

La respuesta de la Entidad va dirigida a indicar que la USPEC tiene aún competencia para adelantar el debido proceso, aspecto que no está siendo glosado por la CGR. En relación con la demora en la apertura del debido proceso y el vencimiento de las pólizas

sin que se hayan liquidado los contratos, no respondieron. Por lo que las observaciones se mantienen, sin la incidencia disciplinaria.

Hallazgo N°62. Cupos Espinal (D).

De conformidad con el comunicado de prensa divulgado por USPEC, el día 24 de agosto, *"La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, entregó al INPEC nuevos cupos con sus respectivos servicios y áreas de apoyo en el establecimiento carcelario de Espinal EPMSC, ubicado en la calle 6 con carrera 12 B/Isaías Olivari departamento del Tolima, que ayudará a mitigar el hacinamiento de la Población Privada de la Libertad en el país, PPL."*

No obstante el anuncio, la Contraloría General de la República evidenció que el citado establecimiento de reclusión, a pesar de haber sido ocupado parcialmente en cumplimiento de un Plan de Contingencia de ocupación de cupos promovido por la USPEC, no ha podido ser puesto en funcionamiento, pues tal como se estableció en visita efectuada el 29 de noviembre de 2017, el mismo sigue sin contar con la dotación estructural de equipos y mobiliarios, necesarios para atender la alimentación de la población privada de la libertad, así como para el desarrollo de sus programas de resocialización, tales como talleres y aulas educativas.

A pesar que la adquisición de la dotación había sido incluida como parte del objeto del contrato interadministrativo 216144 de 2016, suscrito entre Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo - FONADE y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, la Directora General de esta última entidad solicitó el 17 de abril la suspensión del proceso contractual de dicha adquisición, ordenando su reanudación el 19 de septiembre de 2017, fecha posterior a la inauguración.

Igual situación se presenta en el ERON de Tuluá, en el que no se ha contratado la adquisición de la dotación que permita entrar en funcionamiento de acuerdo al Plan Operativo previamente establecido en el proceso del contrato No. 218 de 2013.

Esta situación evidencia incumplimiento de lo establecido en el artículo 4 del numeral 5 del Decreto 4150 de 2011, los numerales 6, 7 y 11 a 14 del artículo 25 y del numeral 3 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993, así como el principio de planeación, reconocido como vinculante por el Consejo de Estado¹³, afectando de esta manera el cumplimiento de la sentencia T-762 de 2015, en lo relativo a ampliación de cupos. Observación con presunta incidencia disciplinaria.

¹³ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Sentencia del 5 de junio de 2008. Rad. 15001233100019880843101- 8031.

Respuesta de la Entidad

Es preciso señalar que el proyecto del EPMSC de Espinal inició hace poco más de 3 años, así mismo que fue licitado por la Unidad de Servicios Penitenciarios Carcelarios - USPEC en el año 2013 sin contar con los diseños definitivos ni los planos récord, por lo tanto y presumiblemente debido a la falta de presupuesto, el referido contrato de obra fue adjudicado con una parte de la dotación.

Los diseños definitivos y los planos récord que contenían de manera completa la dotación estructural, fueron entregados por la Universidad Nacional aproximadamente seis meses después de suscrito el contrato de obra 217-2013 y de aquella época no se dejó evidencia de las respectivas modificaciones contractuales sobre el ajuste que, en estricto rigor, requería el contrato en relación con el componente de dotación estructural para la cabal ejecución del proyecto que nos ocupa.

Sin haberse suscrito las modificaciones necesarias, la administración de la doctora María Cristina Palau evidenció que para el año 2015 mediante correos electrónicos y oficios, esta Unidad remitió nuevos planos de las cocinas, panaderías y lavanderías (diferentes a los presentados por la Universidad Nacional en sus Estudios y Diseños finales) informándoles que las dotaciones requeridas para el proyecto en ejecución no se realizaría a través del contrato de obra 217-2015 que se encontraba vigente para la época sino por proveedores especializados. Esta decisión, desconoció la oferta económica presentada por el contratista y el hecho de que el constructor ya había realizado las compras de los elementos de dotación pactados contractualmente.

Al momento de realizar una revisión del tema inherente a las dotaciones para culminar el proyecto mencionado, la Dirección de entonces evidenció serias inconsistencias contractuales y técnicas, situación que obligó a la integración de un grupo de profesionales por parte de la USPEC para que visitara a los proyectos y efectuara la revisión documental con el fin de diferenciar las dotaciones que realizaría el constructor de una parte y FONADE de la otra.

Luego de suscrito el Contrato Interadministrativo No. 216144 de 2016, se incorporaron los recursos de la dotación de los ERON, no obstante y ante la inminencia en las fechas de entrega, la USPEC realizó la revisión de algunos elementos de dotación estructural que se encontraban incorporados en los contratos de obra y se suscribió las novedades contractuales adicionando recursos de la vigencia 2017 por las dotaciones de equipos y mobiliario de cocina, panadería y lavandería, por lo que solicitó la suspensión de los procesos de dotación de mobiliario a FONADE de la manera como inicialmente se había previsto.

Coadyuva lo anterior que, para la fecha de inicio del proyecto del EPMSC de Espinal no se encontraba vigente la implementación del Modelo de Salud ni de Alimentación, cuyos procesos de contratación en la Bolsa Mercantil exigen a los operadores que suministren parte de la dotación para que presten de manera continua y permanente sus servicios,

hecho que exigió la revisión de los elementos que debían separarse de las dotaciones que haría el constructor de una parte y de la otra, FONADE.

Ahora bien, es pertinente señalar que durante el periodo observado la Unidad realizó gestiones con el fin que el resto de la dotación se adelantara con el contratista Consorcio URBAESPINAL, para los siguientes componentes de: *i)* cocina; *ii)* lavandería y *iii)* muebles y de esa manera fueran adicionados al contrato de obra 217 de 2013, esto fue entre el espacio comprendido entre los meses de mayo a agosto del año en curso, toda vez que la instalación de estos equipos implicaba la intervención de la edificación construida, lo cual eventualmente podría generar un conflicto relacionado con la garantía de estabilidad de la mencionada obra. Así las cosas, en el mes junio de la presente anualidad la adquisición de los grupos de dotaciones con menor incidencia en la estructura como son: *i)* los equipos de sanidad; *ii)* equipos electrónicos de control de acceso; *iii)* máquinas de talleres y *iv)* computadores, quedó a cargo del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE amparados en el contrato interadministrativo número 216144; sin embargo, los componentes que se pretendían adquirir por medio del contratista, no fue posible obtenerlos. Por esta razón la actual administración realizó una mesa de trabajo de dotaciones el 1 de noviembre de la presente anualidad en las instalaciones de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, con asistencia de la Dirección General, la Dirección Administrativa y Financiera, la Dirección de Infraestructura de la USPEC, y los representantes de FONADE, en la que se aprobó suspender el proceso de contratación de computo, marroquinería y carpintería, para en su lugar adquirir de dotación de cocina, lavandería y muebles indispensables para que el ERON funcione, tal y como consta en acta adjunta al presente oficio.

Análisis de la respuesta

Se observa que la administración, realiza un análisis detallado de todo el contrato y las dificultades que se le presentaron en la ejecución. Resaltando que fue ésta administración que presentó las soluciones respectivas, desconociendo que la observación está dirigida al cumplimiento misional de la unidad de manera integral y no por administración. Por consiguiente la observación se mantiene, ya que a la fecha los cupos que por contingencia fueron ocupados, no son funcionales para brindar la atención mínima a la PPL, más allá de la exclusiva reclusión.

Esta situación evidencia incumplimiento de lo establecido en el artículo 4 del numeral 5 del Decreto 4150 de 2011, los numerales 6, 7 y 11 a 14 del artículo 25 y del numeral 3 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993, así como el principio de planeación, reconocido como vinculante por el Consejo de Estado¹⁴, afectando de esta manera el cumplimiento de la sentencia T-762 de 2015, en lo relativo a ampliación de cupos.

¹⁴ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Sentencia del 5 de junio de 2008. Rad. 15001233100019880843101- 8031.

Hallazgo N°63. Contrato Interadministrativo - FONADE (D).

La administración de la USPEC durante la vigencia 2016 y a 30 de junio de 2017, no cumplió con su plan de acción en lo referente a la ampliación, manejo y conservación de la infraestructura del sistema penitenciario y carcelario (ampliación de cupos), a pesar de contar con los recursos financieros disponibles, previamente aprobados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Lo anterior se evidenció al revisar la meta establecida en el Plan de acción de la entidad para 2016, donde se estableció la entrega de 4.928 cupos penitenciarios y carcelarios al INPEC para la respectiva vigencia, y de acuerdo con la información generada por la entidad y verificada por la CGR, el avance fue del 0%. Los 884 cupos entregados durante el año, corresponden a la vigencia 2015, por lo tanto se contabilizan como avance de una meta rezagada.

La anterior situación se ocasiona por la demora en la estructuración de nuevos proyectos de infraestructura e incapacidad de la USPEC para desarrollar de manera ágil proyectos de mejora y construcción de nuevos cupos, deficiencia que no permitió el cumplimiento misional de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, como lo establece el artículo 4 del numeral 5 del Decreto 4150 de 2011, ni lo ordenado en la sentencia T 762 de 2015, agravándose de esta manera el 55% de hacinamiento que afecta los establecimientos a cargo de las entidades nacionales involucradas.

Esta situación afectó el principio de progresividad establecido en Artículo 2.2.1.12.1.4 del Decreto 204 de 2016, por lo que tiene una presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la entidad

"Si bien es cierto, el Plan Estratégico del sector Justicia y del Derecho 2015-2018, en el Objetivo Estratégico del Sector "Focalizar los esfuerzos del Estado para la prevención, persecución del delito y resocialización del delincuente", establece como indicador para la USPEC, un total de 4.926 cupos penitenciarios y carcelarios para la vigencia 2016, también lo es que las metas de ampliación de cupos, planteadas en el Plan de Desarrollo 2015-2018 que serían de 11.522, se encuentran en un atraso desde la misma vigencia 2015, toda vez que de los 3.594 cupos proyectados para la vigencia 2015, solo se entregaron 1.882, generando un rezago de 1.712 cupos que serían atendidos en la vigencia 2016; situación que debió entrar a asumir la nueva Administración de la USPEC en el año 2016 y que, sin duda, afecta considerablemente el cumplimiento de metas en las siguientes vigencias.

Cabe señalar que, durante la vigencia 2016, la USPEC hizo entrega de 884 cupos de la vigencia 2015 disminuyendo así el rezago anteriormente citado. No obstante, diversos factores de índole jurídico, técnico y presupuestal, no permitieron avanzar en la generación de nuevos cupos, en razón a la necesidad de ajustar y adecuar los proyectos

de inversión, con cargo a la Dirección de Infraestructura, a la Sentencia T-762 de 2015, como se expuso en la respuesta a la observación No. 15.

Como se puede observar, en la vigencia 2016 la USPEC si realizaron gestiones tendientes al cumplimiento de las metas propuestas, pero no podía dejarse de la lado el rezago que venía de la vigencia anterior, sumado a los ajustes que se efectuaron para adecuar los proyectos de inversión a la Sentencia T-762 de 2015, lo cual conllevó al adelantamiento de infinidad de gestiones y trámites que extendieron en el tiempo las proyecciones iniciales, por lo que una vez concluidas de manera satisfactoria las inversiones propuestas, se cumplirá la meta esperada."

Análisis de la respuesta

La administración no desvirtúa la observación, por cuanto la USPEC solo se limita a realizar un recuento de las gestiones adelantas para el cumplimiento del objeto misional y resaltando *"que, durante la vigencia 2016, la USPEC hizo entrega de 884 cupos de la vigencia 2015 disminuyendo así el rezago anteriormente citado. No obstante, diversos factores de índole jurídico, técnico y presupuestal, no permitieron avanzar en la generación de nuevos cupos, en razón a la necesidad de ajustar y adecuar los proyectos de inversión, con cargo a la Dirección de Infraestructura, a la Sentencia T-762 de 2015 reconociendo que éstos corresponden a años anteriores que venían rezagados.*

Hallazgo N°64. Rendimientos Financieros Contrato interadministrativo 216144 - 2016 USPEC-FONADE (D).

La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC suscribió con el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo FONADE, el Contrato Interadministrativo de Gerencia de Proyectos No. 216144 del 29 de noviembre de 2016, con el objetivo de realizar *"...la Gerencia para la construcción e interventoría, ampliación de cupos, y mantenimiento de la infraestructura carcelaria y penitenciaria del orden nacional requerida por la USPEC, lo que supone adelantar estudios, diseños, demolición, mantenimiento, suministro, mejoramiento conservación y ampliación, así como la Elaboración del Plan Maestro de Infraestructura en materia penitenciaria y carcelaria, de acuerdo con la información de los diseños que presenta la USPEC".*

Para atender las obligaciones derivadas del presente contrato, la cláusula quinta estableció como valor del contrato la suma de \$411.236.012.280, suma que al tenor de la cláusula sexta *"forma de pago"* reúne todos los conceptos necesarios para el cumplimiento del contrato, destinando \$377.796.720.600 *"como valor de los recursos de inversión de los proyectos"*, \$20.433.152.609 como valor de los costos de gerencia, \$11.442.927.632 correspondiente a los costos derivados y operativos del contrato y \$1.563.211.439 por costos al gravamen a los movimientos financieros.

La cláusula quinta del contrato establece un *pago anticipado* y tres pagos anuales, que sumados equivalen al valor inicial del contrato. El parágrafo octavo de la misma cláusula

plantea un plan de pago de la cuota de gerencia, el cual se acoge al plan de giros anuales pactado, pero incluyendo porcentajes diferentes para el pago de la Cuota de Gerencia (9% como pago anticipado, 23% año 1, 23% año 2, 24% año 3 y 21% como pago final).

Los párrafos primero de la cláusula quinta y quinto de la cláusula sexta del mismo contrato, señalan que las obligaciones que asume FONADE en el contrato, se limitan hasta el monto de los recursos entregados para la ejecución de los proyectos en condiciones normales, esto es, FONADE asume el riesgo de cumplimiento contractual hasta la concurrencia de los recursos que destine la USPEC para tal fin.

El numeral 5 de la cláusula cuarta del contrato "Obligaciones de la USPEC", exige a ésta la obligación de "entregar y/o girar" a FONADE los recursos para la ejecución del mismo, los cuales, una vez descontada la cuota de gerencia, estarán directamente destinados para la ejecución del contrato. Concordante con el origen y destinación de los recursos que conforman el valor del contrato, el numeral 17 de la misma cláusula, exige a la USPEC que defina el procedimiento de reintegro de los recursos pagados y no ejecutados por FONADE.

Ante la ausencia de regulación legal o reglamentaria en relación con las características del anticipo y pago anticipado, y las consecuencias que estas formas de pago acarrearán en temas tales como la titularidad de los rendimientos de las sumas entregadas por anticipo, la Sala de Consulta y Servicio Civil del H. Consejo de Estado, mediante Concepto Radicación: 1881 Consejero Ponente: Enrique José Arboleda Perdomo, Número Único: 11001-03-06-000-2008-00013-00 de fecha 30 de abril de 2008, se pronunció en los siguientes términos:

Referencia: Propiedad de los rendimientos financieros en contratos de gerencia integral de proyectos del Fonade. Interpretación de los contratos o convenios interadministrativos:

"El criterio de la Sala sobre la propiedad de los rendimientos financieros producidos por dineros públicos:

Esta Sala ha procurado trazar algunas interpretaciones de los artículos que en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y en sus reglamentos hacen referencia a los rendimientos financieros originados en recursos de propiedad de la Nación y en recursos propios de otras entidades públicas, que en lo que hace referencia con la consulta que se responde, se pueden sintetizar en esta forma:

- i. Por "rendimientos financieros" deben entenderse los frutos civiles de los recursos (entendidos como un capital que produce intereses).*
- ii. Los rendimientos financieros pertenecen al dueño del capital, de manera que si éste es de la Nación, al producirse tales rendimientos acrecen al Tesoro Nacional, y si es de un establecimiento público, al de éste.*

iii. En los contratos celebrados por una entidad pública como contratante, en los que se entreguen dineros a título de pago del precio de un contrato, y a cambio se reciba un bien o servicio, como este último es el propietario del monto del pago recibido, por lo mismo lo es de los rendimientos financieros o intereses que produzca la inversión del precio recibido. En estos contratos, si hay un "precio anticipado", una vez pagado pertenece al contratista y por lo mismo sus rendimientos (salvo pacto en contrario), pero si hay un "anticipo", dado que se entiende como una forma de financiamiento, los rendimientos financieros pertenecen al contratante. El anticipo pasará a ser parte del precio, en la medida en que se amortice siguiendo las cláusulas del contrato.

iv. Por el contrario, si una entidad pública como contratante entrega unos dineros en administración, verbi gratia para ser invertidos, éstos no ingresan al patrimonio del contratista, y por lo mismo los rendimientos que lo acrecen son de la entidad contratante que es la propietaria del capital. En este caso, el precio del contrato lo constituyen las comisiones, primas de resultado, una suma fija o cualquier otra forma de retribución que se pacte." (Subrayado fuera del texto)

La doctrina expuesta señala que la propiedad de las sumas que se entreguen de manera anticipada, define el titular de los rendimientos financieros que genere su manejo. Para el caso del contrato No. 216144, se encuentra pactada la entrega de un pago anticipado, lo que de acuerdo con lo expuesto en el concepto citado, podría interpretarse como el traspaso de la titularidad de la totalidad de la suma así entregada como pago previo del precio del contrato.

No obstante y conforme las cláusulas transcritas, las partes reconocen en diversos apartes del texto contractual que si bien el valor del contrato corresponde a \$411.236 millones, solo corresponde al concepto de **precio** el valor de \$20.433.152.609, esto es, el valor con el cual la entidad contratante (USPEC) remunera al contratista Gerente del Proyecto (FONADE) por el cumplimiento de sus obligaciones contractuales, a título de costos de gerencia.

Incluso, la misma cláusula sexta distingue la suma girada al inicio del contrato, del pago anticipado de la cuota de gerencia, pues si bien el segundo es una pequeña parte del primero, su pacto de desembolso a lo largo de la vida del contrato corresponde a la remuneración de los servicios de gerencia prestados, que no necesariamente son proporcionales a las necesidades de liquidez requeridas por la ejecución de los proyectos.

Tales circunstancias y el alcance de las obligaciones de FONADE respecto al objeto contractual, las cuales solo serán atendidas hasta concurrencia de los recursos girados por el contratante, demuestran que la propiedad de los fondos destinados para la inversión de los proyectos, así como el riesgo de suficiencia de los mismos, recaen en cabeza de la USPEC.

A pesar de lo anterior, la cláusula octava del contrato interadministrativo prevé:

OCTAVA. PROPIEDAD DE LOS RENDIMIENTOS FINANCIEROS DE FONADE: Los rendimientos financieros son de propiedad de FONADE en su totalidad.

La anterior disposición contractual, tal como fue pactada y como viene siendo aplicada, además de contravenir normas orgánicas de presupuesto (artículos 16, 31, 34, 101 y 102 del Decreto 111 de 1996), implica la contravención del principio de responsabilidad previsto en el numeral 1 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993, que exige a los servidores públicos proteger los derechos de la entidad, pues la misma se muestra lesiva a los intereses del Presupuesto General de la Nación y de los beneficiarios de los servicios a cargo de la USPEC.

Debido a que según la estructuración del negocio y la distribución de los riesgos, FONADE solo podría usufructuar la porción de recursos que responden a la definición de pago anticipado, esto es, la suma de dinero entregada por adelantado por concepto de cuota de gerencia como remuneración a sus servicios, que son los únicos recursos sobre los cuales tiene total disposición, el hecho de pactar la propiedad de la totalidad de rendimientos financieros en cabeza de FONADE, constituye además de lo expuesto, una sobreremuneración de los servicios de Gerencia, que hacen más onerosa la intervención del contratista en el desarrollo de los proyectos de inversión. Observación con presunto alcance disciplinario.

Respuesta de la entidad

De la comunicación notificada por el Grupo Auditor la administración acepta los argumentos expuestos, asimismo manifiesta que con el objeto de ejecutar acciones tendientes a la superación de la situación observada, el actual Supervisor del Convenio Interadministrativo el Director Administrativo y Financiero de esta Unidad, ya solicitaron la preparación de un documento, que sería la base legal para modificar la cláusula octava del Contrato Interadministrativo 216144 - 2016 USPEC-FONADE que versa sobre la *"Propiedad de los rendimientos financieros de FONADE"*, de tal manera que dichos rendimientos solo sean los correspondientes a los generados por los *"Costos de la Gerencia de los Proyectos"*, basado en el pronunciamiento de la Sala de Consulta y Servicio Civil del H. Consejo de Estado, mediante Concepto Radicación: 1881 Consejero Ponente: Enrique José Arboleda Perdomo, Número Único: 11001-03-06-000-2008-00013-00 de fecha 30 de abril de 2008, enunciada en la observación de la referencia y de esta manera el saldo restante sea devuelto a la Dirección General y Crédito Público del Tesoro Nacional.

Aunado a lo anterior con sustento en el análisis que realizó la Sala de Consulta y Servicio Civil del H. Consejo de Estado, mediante Concepto Radicación No. 1881 de abril de 2008, sobre la propiedad de los rendimientos financieros producidos por dineros públicos, teniendo en cuenta que para aplicar normas, en el caso de los contratos

interadministrativos, a más de la voluntad de las partes, debe tenerse en cuenta la finalidad que cada una de las entidades busca cumplir con el contrato.

Análisis de la respuesta

La entidad acepta la observación. Se confirma como hallazgo y su connotación.

Hallazgo N°65. Gestión documental.

De acuerdo con la cláusula cuarta, numeral 4 del Contrato Interadministrativo No. 216144 de 2016 suscrito entre la USPEC y FONADE, la USPEC tiene como obligación *"Entregar, una vez cumplidos los requisitos de ejecución, la Licencias Urbanísticas, los diseños y demás documentos y especificaciones técnicas necesarias para desarrollar el Proyecto, como lo establece el numeral 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015"*. Revisados los oficios de entrega de la información se observan deficiencias de gestión documental que denotan deficiente control en la radicación de información enviada, tales como:

1. Oficios con numeración interna de una dirección pero no del aplicativo INFODOC de uso obligatorio en la entidad de acuerdo con la circular 17 de 2015 (Nota 1, de la tabla)
2. Entrega de información a FONADE, concerniente a asuntos diferentes mediante oficios con el mismo número de radicación del aplicativo INFODOC (Nota 2 de la tabla)
3. Entrega de oficios a FONADE, aparentemente diferentes, mediante oficios con el mismo número de radicación interna de una dirección, uno de ellos con radicación INFODOC y el otro no, pero este último con recibido de FONADE (Nota 3 de la tabla)

Estas deficiencias evidencian incumplimiento de las funciones de supervisión establecidas en el literal k del párrafo primero de la cláusula décima del contrato interadministrativo 216144 de 2016; así como del Artículo 3 y el literal d, Art. 5 del decreto 2609 de 2012, así como el literal e) del Artículo 2 de la ley 87 de 1993, y ponen en riesgo el control de la entidad sobre la oportuna y adecuada ejecución del contrato, por tratarse de remisión de Información a partir de la cual FONADE iniciará el cronograma de ejecución del plan operativo del contrato interadministrativo.

Cuadro No. 13
Soporte Oficios H-65

Nota	Oficio	Asunto	Folio (del archivo recibido mediante oficio I-2017-012021, numeral 4)
1	150-DINFRA-1341 del 8 de febrero de 2017	Alcance a Oficio E2016052741 mediante el cual se hizo entrega de los archivos digitales del proyecto de un Sector de Mediana Seguridad en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Combita -- Boyacá	29
2	E-2016-052741 del 29 de diciembre de 2016	USPEC entrega a FONADE copia electrónica de los estudios y diseños técnicos y arquitectónicos, resultado de la aplicación del modelo de edificaciones a un sector de	1

		mediana seguridad en el establecimiento penitenciario y carcelario de COMBITA	
	E-2016-052741 del 29 de diciembre de 2016	La USPEC entrega a FONADE, copia electrónica de los estudios y diseños técnicos, arquitectónicos, trámites y permisos para la construcción del ERON EPMSC PEREIRA en el Departamento de Risaralda	2
3	150-DINFRA-1475 DEL 8 de febrero de 2017, sin INFODOC, y con firma de recibido de funcionario de FONADE	Alcance a oficio E-2016-052739: Remite las fichas de revisión documental de los proyectos que integran el contrato interadministrativo. Por la forma del oficio en su primer folio, no se garantiza que se trate del mismo oficio.	12
	150-DINFRA-1475 DEL 8 de febrero de 2017, con INFODOC E2017-002344		28

Deficiencias en la aplicación del sistema de gestión documental.

Respuesta de la entidad

Las comunicaciones expedidas por la USPEC con destino a FONADE, a fin de formalizar la entrega de los insumos técnicos relacionados con el Contrato Interadministrativo de Gerencia de proyectos No. 216144 de 2016 que se relacionan en el cuadro remitido por la Contraloría, no pusieron en riesgo el control de la entidad, ni la oportuna y adecuada ejecución tanto del Contrato Interadministrativo, como del cronograma del plan operativo, toda vez que los mencionados oficios fueron radicados en físico ante FONADE, siendo fácilmente identificables de manera individual, con lo cual es posible realizar su seguimiento, como se expone a continuación:

- En lo que respecta al relacionado en la nota 1, si bien se entregó personalmente, ello obedeció a la urgencia con que se requería esta información y a que la misma se entregó en una de las reuniones que normalmente se adelantan entre FONADE y la USPEC; No obstante en el cuerpo del documento se observa la constancia de recibido por parte de FONADE.
- Frente a los oficios relacionados en la nota 2, cada uno de estos fue radicado ante la oficina de correspondencia de FONADE donde se le asignó un número de radicación con consecutivo diferente, lo que permite su adecuado seguimiento, como se observa en el siguiente cuadro:

Nota	Oficio	Asunto	CONSECUTIVO FONADE
2	E-2016-052741 del 29 de diciembre de 2016	USPEC entrega a FONADE copia electrónica de los estudios y diseños técnicos y arquitectónicos, resultado de la aplicación del modelo de edificaciones a un sector de mediana seguridad en el establecimiento penitenciario y carcelario de COMBITA	2016-430-078324-2
	E-2016-052741 del 29 de diciembre de 2016	La USPEC entrega a FONADE, copia electrónica de los estudios y diseños técnicos, arquitectónicos, trámites y permisos para la construcción del ERON EPMSC PEREIRA en el Departamento de Risaralda	2016-430-078325-2

- Finalmente, en cuanto a la comunicación relacionada en la nota 3 del cuadro de la Contraloría, cabe precisar que se trata de un único documento, que fue debidamente

radicado en INFODOC, pero que inicialmente se realizó su impresión sin el código generado por el sistema, pero de inmediato se subsanó y por ello aparece de las dos maneras, sin que con ello se hubiese afectado de alguna manera su seguimiento o el objetivo perseguido que era la entrega de la información técnica requerida por FONADE, en el marco del Contrato Interadministrativo.

Con fundamento en lo expuesto, se aclara que la información remitida a FONADE, jamás ha sido desconocida y no se han tenido dificultades o problemas que por esta razón hayan alterado la ejecución del Contrato Interadministrativo, es más, su radicación ha permitido controlar la oportuna y adecuada ejecución del mismo y confirmar que esta información se entregó dentro del plazo acordado en el Plan de contratación acordado en el plan Operativo del contrato interadministrativo en lo relacionado con la construcción en Combita y Pereira.

Análisis de la respuesta

La respuesta de la entidad no desvirtúa la observación, toda vez que expone como argumento principal la radicación de documentos físicos ante FONADE, actividad que no exime a la USPEC de acatar los procedimientos de gestión documental de la entidad en cuanto a los documentos que genera, en cumplimiento del Artículo 3 y el literal d, Art. 5 del decreto 2609 de 2012. Situación respecto a la que si bien no se han presentado dificultades que hayan alterado la ejecución del Contrato Interadministrativo, como lo aduce la entidad; si constituye un riesgo en la ejecución del mismo. Se mantiene la observación

Hallazgo N°66. Información técnica entregada a FONADE del Proyecto EPAMSCAS COMBITA (D).

Revisada la información entregada a FONADE del proyecto EPAMSCAS COMBITA, se observan deficiencias de planeación por parte de la USPEC, que han ocasionado considerables retrasos en la ejecución del proyecto, vulnerando los principios de economía, eficiencia, y celeridad, consagrados en el Artículo 3° de la ley 489 de 1998 y en el Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia. La presente observación tiene presunto alcance disciplinario ya que debido a estos retrasos se ha afectado el cumplimiento del mandato constitucional y legal de ampliación de cupos para la PPL.

De acuerdo con el Plan de contratación acordado en el plan Operativo del contrato interadministrativo, para el proyecto EPAMSCAS COMBITA se acordó como fecha estimada de inicio de revisión técnica de documentos el primero de marzo de 2017, por el término de un mes; al cabo del cual se iniciaría el proceso de selección del futuro contratista, que duraría aproximadamente cuatro meses. Sin embargo, de acuerdo con Acta de seguimiento del contrato del 8 de mayo de 2017 suscrita entre USPEC, FONADE y el director del Establecimiento y según oficio de FONADE 20172700157461 del 20 de junio de 2017, se establece que cuatro meses después del inicio de la revisión técnica,

aún faltaba la entrega de información básica necesaria para dar inicio al proceso de selección contractual, entre la que se encontraba pendiente:

1. No se tenía establecido el protocolo para el manejo de la información técnica, jurídica, legal, ambiental, licencias, permisos, etc., que ha sido clasificada como reservada por parte de la USPEC y que no reposaba en FONADE
2. No había claridad sobre el estado de los permisos y licencias requeridas para la ejecución del proyecto.
3. No se tenía solucionado técnicamente los diseños para la captación de agua potable y de vertimientos para el nuevo sector a construir, dado que de acuerdo con lo manifestado por FONADE *"una vez verificada la información referente a los proyectos de mantenimiento de plantas de tratamiento de agua residual y de agua potable (...) es claro que éstos son para la solución de necesidades en las plantas existentes y que **NO servirán a la demanda hidrosanitaria de las nuevas instalaciones**"* (subrayado nuestro). Adicionalmente respecto de la infraestructura existente, el establecimiento se encontraba multado por el vertimiento de aguas sin tratar y por no tener los permisos para la cantidad de caudal que estaba demandando desde dos fuentes hídricas superficiales.
4. En acta de reunión del 8 de mayo de 2017 existían diferencias entre lo expresado por la USPEC y la información suministrada inicialmente por la misma entidad respecto al nivel de seguridad requerido para el futuro establecimiento.

Respuesta de la entidad

- 1) *No se tenía establecido el protocolo para el manejo de la información técnica, jurídica, legal, ambiental, licencias, permisos, etc., que ha sido clasificada como reservada por parte de la USPEC y que no reposaba en FONADE*

Al respecto, cabe indicar que, respecto al manejo de la información técnica, por el nivel de seguridad que se debe tener en cuanto al desarrollo y control de los proyectos de Infraestructura Carcelaria adelantados por la USPEC y teniendo en cuenta que, de acuerdo a la resolución 001267 del 21 de diciembre de 2015, dicha información está clasificada de Seguridad Nacional y se encuentra en las políticas de Seguridad de la Información de la USPEC, no es posible realizar entregar copias o realizar publicaciones; por lo anterior para el caso del proyecto de COMBITA se entregaron archivos digitales a FONADE para su verificación durante la etapa de planeación y estructuración del proceso. No obstante, lo anterior y teniendo en cuenta las políticas de seguridad de la información antes mencionada, aunque los documentos de estudios y diseños no pueden ser publicados en ninguna plataforma publica de contratación, los mismos si podrán ser consultados en la planoteca de la Dirección de Infraestructura de la USPEC atendiendo a los procedimientos que la entidad defina para realizar este tipo de consulta.

En todo caso esta información solo podrá ser consultada personalmente en las instalaciones de la USPEC y no podrá ser reproducida en medio fotográfico o magnético, ni tampoco ser reproducida mediante copia.

2) La USPEC no había suministrado copia física de los planos firmados por los profesionales responsables.

El 29 de diciembre de 2016 se hizo entrega de la información del proyecto en digital a FONADE, esto se dio con el fin de que esta entidad realizara la revisión de la información en cuanto a concordancia de cantidades y sistemas.

En importante destacar que con independencia de las políticas de seguridad de la información antes mencionada que existen sobre el manejo de la documentación que reposa en la planoteca de la Dirección de Infraestructura de la USPEC, la copia física de estos planos y documentos será entregada al contratista en el momento que se finalice el proceso de selección por parte de FONADE, sin embargo, como se precisó con anterioridad, la documentación podrá ser consultada en la planoteca de la Dirección de Infraestructura de la USPEC atendiendo a los procedimientos que la entidad defina para realizar este tipo de consulta.

En todo caso esta información solo podrá ser consultada personalmente en las instalaciones de la USPEC y no podrá ser reproducida en medio fotográfico o magnético, ni tampoco ser reproducida mediante copia.

Se aclara también que los estudios y diseños con sello aprobados para construcción, firmados por los diseñadores originales, reposan en la planoteca de la entidad y han sido objeto de consulta por parte de FONADE para aclaración de aspectos técnicos en la etapa de planeación del proceso de contratación para el establecimiento de Cómbita.

3) No había claridad sobre el estado de los permisos y licencias requeridas para la ejecución del proyecto.

La USPEC adelantó en 2013 la contratación de las consultorías de diseño para la generación de cupos en 10 establecimientos de orden nacional en el marco de la emergencia carcelaria, mediante proyectos de ampliación de establecimientos existentes, producto de esta consultoría, la USPEC recibió 9 proyectos de ampliación con toda su documentación para dar inicio a las obras, estos proyectos fueron recibidos a satisfacción y liquidados en 2014 y desde entonces se encontraban en el banco de proyectos de la entidad.

Debido a la duración y el costo de estos proyectos de ampliación, hasta 2016 fueron aprobados los recursos para el proyecto de ampliación de Cómbita que no requiere licencia de construcción de acuerdo a lo establecido en el decreto 1709 de 2013.

A partir de la entrega de estos proyectos la USPEC gestionó los recursos para la contratación de estas obras, pero debido a la duración y al costo de estas, la consecución de recursos para el proyecto de COMBITA solo fue posible hasta el 2016. Así las cosas, no fue sino hasta esa vigencia que se incluyó en el convenio con FONADE esta contratación.

Con el fin de conocer la gestión que debía adelantar la USPEC ante la Corporación Autónoma de Boyacá CORPOBOYACA para la actualización de licencias y permisos ambientales del establecimiento, se realizaron visitas a esta entidad el 1 y 2 de junio de 2017 y 28 y 29 de septiembre de 2017.

Como resultado de las visitas se estimó conveniente realizar ajustes al proyecto a las normas vigentes en materia ambiental, para esto se trasladó esta necesidad a Comité Operativo con FONADE en el cual se acordó evaluar jurídicamente si en la etapa pre - constructiva que se tiene prevista para este proyecto se pueden llevar a cabo estos ajustes y actualizaciones necesarios para su correcta ejecución. No obstante, la incorporación de estas actividades deberán ser analizadas jurídica, técnica y presupuestalmente en el marco del convenio 216144 de 2016.

4) No se tenía solucionado técnicamente los diseños para la captación de agua potable y de vertimientos para el nuevo sector a construir, dado que de acuerdo con lo manifestado por FONADE "una vez verificada la información referente a los proyectos de mantenimiento de plantas de tratamiento de agua residual y de agua potable (. . .) es claro que éstos son para la solución de necesidades en las plantas existentes y que NO servirán a la demanda hidrosanitaria de las nuevas instalaciones" (subrayado nuestro). Adicionalmente respecto de la infraestructura existente, el establecimiento se encontraba multado por el vertimiento de aguas sin tratar y por no tener los permisos para la cantidad de caudal que estaba demandando desde dos fuentes hídricas superficiales.

Como quiera que el contrato de consultoría que tenía por objeto: "REALIZAR LA APLICACIÓN DEL MODELO DE EDIFICACIONES DE UN SECTOR DE MEDIANA SEGURIDAD EN EL ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE CÓMBITA" fue liquidado en la vigencia 2014, se hizo necesario llevar a cabo por parte de la USPEC la revisión y diagnóstico del estado del proyecto para determinar si el mismo debía ser ajustado o actualizado para la contratación de obra que se pretendía realizar, a través de FONADE. Una vez hechas estas revisiones por parte del personal de la USPEC destinado para ello, se definió que los actualizaciones deberían realizarse sobre los sistemas cuyas normas han sido actualizadas a la fecha (RETIE, RETILAP, RAS, NSR-10, entre otras), en este orden de ideas y atendiendo a que el proyecto necesitaba para su ejecución ser ajustado en estos aspectos; se trasladó esta necesidad a Comité Operativo con FONADE en el cual se acordó evaluar jurídicamente si en la etapa pre - constructiva que se tiene prevista para este proyecto se pueden llevar a cabo estos ajustes y actualizaciones necesarios para su correcta ejecución. No obstante, la incorporación de estas actividades deberán ser analizadas jurídica, técnica y presupuestalmente en el marco del convenio 216144 de 2016.

5) En acta de reunión del 8 de mayo de 2017 existían diferencias entre lo expresado por la USPEC y la información suministrada inicialmente por la misma entidad respecto al nivel de seguridad requerido para el futuro establecimiento.

En la visita realizada por la USPEC y FONADE el 8 de mayo de 2017 se socializó el proyecto con la dirección del establecimiento y la información sobre el nivel de seguridad del mismo. Es importante aclarar que el tema sobre el nivel de seguridad de la ampliación quedó pendiente de verificar en esa fecha, pero, en caso de que aún persistan dudas sobre el particular, se aclara que el objetivo de estos proyectos de ampliación es la generación de cupos de mediana seguridad, tal y como esta descrito en el objeto del proyecto a ejecutar.

Análisis de la respuesta

- Al numeral 1: La respuesta no objeta la observación, por cuanto expone el protocolo para el manejo de información reservada, que en su momento no era claro para las partes del contrato.
- Al numeral 2: la respuesta desvirtúa la observación, toda vez que de acuerdo con la respuesta al numeral 1, esta información es de carácter reservado y para consulta por parte de FONADE o del futuro contratista debe seguirse el protocolo establecido por la USPEC. Por lo anterior se elimina el numeral 2 de la observación.
- A los numerales 3, 4 y 5: la respuesta no desvirtúa la observación, teniendo en cuenta que son actividades cuya definición por parte de la USPEC, hacia parte de la etapa precontractual del Contrato Interadministrativo No. 216144 de 2016 suscrito con FONADE, en el que la USPEC tiene como obligación "*Entregar, una vez cumplidos los requisitos de ejecución, la Licencias Urbanísticas, los diseños y demás documentos y especificaciones técnicas necesarias para desarrollar el Proyecto, como lo establece el numeral 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015*".

3.4. OBJETIVO ESPECIFICO 4

Evaluar si el Sistema de Control Interno de las actividades priorizadas cumple con los indicadores de eficiencia y efectividad previstos en el instrumento diseñado por la CGR para tal fin, conforme los principios Constitucionales y legales de Control Interno

Hallazgo N°67. Comité de Coordinación de funciones (D).

Al hacer seguimiento al cumplimiento de las funciones a cargo de la USPEC, el INPEC y el Ministerio de Justicia y del Derecho en materia de infraestructura, alimentación y vigilancia electrónica, se evidenció que no se ha dado cumplimiento a los artículos 2.2.1.12.3.2 y 2.2.1.12.3.3 del Decreto 204 de 2016, ya que a pesar de haber sido creado

dicho Comité mediante el artículo 2.2.1.12.3.1 de la misma norma, no existe evidencia de las reuniones periódicas, ni de las actas donde se hayan dirimido o adoptado decisiones en pro del seguimiento a las funciones y competencias INPEC – USPEC, ni de la verificación del estado de la ejecución de las competencias de cada entidad, según sus funciones legales y reglamentarias, evaluando las dificultades en el cumplimiento de las mismas, creando planes de mejoramiento y definiendo acciones conjuntas para el buen funcionamiento del sistema y la protección de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad.

Esta situación de subutilización de mecanismos de coordinación ha conllevado a que no se hayan cumplido las funciones establecidas en el artículo 2.2.1.12.3.4, en especial la de armonizar la planeación de cada institución para asegurar la ejecución coordinada de actividades, hacer seguimiento a la ejecución de tareas conjuntas establecidas en el programa general de que trata el numeral 1 del presente artículo, recomendar los lineamientos metodológicos y los contenidos básicos de los planes de necesidades anuales que el INPEC debe entregar a la USPEC, procurar mecanismos para dar solución a las necesidades inmediatas de los ERON, así como a los compromisos adquiridos por cada institución integrante en cada sesión y orientar las decisiones de priorización de acciones que surgen del plan de necesidades de INPEC, lo que ha conllevado a incumplimiento de los principios de eficiencia, coordinación y progresividad del sistema penitenciario y carcelario a cargo de los 3 entes.

Consecuencias de esta falta de coordinación se evidencia en la falta de diseño del programa general de actividades definido en el numeral 1 del artículo 2.2.1.12.3.4 y en la falta de respuesta oportuna a las necesidades de los Establecimientos de Reclusión. En visitas realizadas a diferentes Establecimientos y en la documentación aportada durante la auditoría, se detectó que los directores de establecimientos han celebrado convenios interadministrativos con Entidades del orden local para realizar en colaboración con las mismas, mantenimiento e intervención a la infraestructura de los centros, impulsados por la falta de respuesta por parte de la USPEC a los requerimientos y a falta de operativización del Comité de Coordinación de funciones, con el fin de garantizar la identificación plena de las necesidades que se deben suplir.

Respuesta de la entidad

El Ministerio de Justicia indica en su respuesta que la articulación interinstitucional que se realiza en amplia y se materializa en distintos escenarios; se han adelantado sesiones periódicas del Comité de Seguimiento, que han permitido estructurar un plan de acción para la superación del estado de cosas inconstitucional.

Análisis de la respuesta

Para la auditoría no es de recibo esta respuesta, toda vez que las observaciones relacionadas con incumplimiento de funciones a cargo de las Entidades responsables de la prestación de los servicios a la Población Privada de la Libertad que pretendió

corregirse con la implementación del Comité de Coordinación de funciones y competencias se mantienen.

Hallazgo N°68. Gestión de la USPEC en cumplimiento de su misión institucional

Realizadas visitas a varios establecimientos, se observa una deficiente gestión por parte de la USPEC para atender necesidades oportunamente que ha ocasionado la intervención de otras entidades o personas, procedimiento que si bien coadyuva en la solución de necesidades, afecta el principio de coordinación y pone en riesgo el procedimiento de control sobre la calidad de las obras y el seguimiento a los recursos invertidos, tal como se evidenció en los siguientes establecimientos:

1. En el EPMSC de Barrancabermeja, donde para dar atención a lo requerido en la sentencia T-388-13, se observó que la oficina jurídica fue ampliada y de acuerdo con los funcionarios del INPEC esta adecuación se realizó con recursos humanos y materiales personales de los funcionarios de guardia y administrativos del INPEC en el establecimiento. La adecuación permitió ubicar un espacio con escritorio para los profesionales que brindan el servicio de la Defensoría Pública.

2. En la visita realizada por la CGR al RM Manizales el día 26 de octubre de 2017, se observó que una parte del patio 2 del establecimiento colapsó inutilizando esta área y que la PPL que se encontraba allí fuera trasladada aumentando el índice de hacinamiento en los otros tres patios del Establecimiento. Además, el colapso de los muros del patio 2 puede afectar la estabilidad del patio 3, conforme la visita de la Previsora de Seguros S.A. Al respecto, se observó que en los planes de necesidades elaborados por el INPEC en las vigencias 2016, 2017 y 2018 se ha incluido el "Reforzamiento Estructural y Actualización Establecimiento a la NSR-10", sin que a la fecha la USPEC haya solucionado tal situación.

Por lo descrito y conforme lo estipulado en el numeral 1 del artículo 34 y numeral 1 del artículo 35 de la Ley 734 de 2002, la presente observación se eleva con presunta connotación disciplinaria, ya que esta situación se debió por el presunto incumplimiento del deber misional de la USPEC, así como la inoperancia del Comité de Coordinación; deberes consagrados en el Decreto 4150 de 2011, la Ley 1709 de 2014 y el Decreto 204 de 2016.

Respuesta de la entidad

Si bien, a la fecha, no se han desarrollado sesiones del Comité de Coordinación de Funciones INPEC – USPEC, lo cierto es que la USPEC y el INPEC, en cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Ley 1709 de 2014¹⁵ y en el marco de las competencias

¹⁵ Por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993, de la Ley 599 de 2000, de la Ley 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones.

y funciones atribuidas a cada entidad en los Decretos 204 de 2016¹⁶, 4150¹⁷ y 4151¹⁸ de 2011, de manera coordinada, determinaron el procedimiento a seguir para la priorización de las solicitudes y necesidades de los establecimientos de reclusión, definiendo que todas aquellas necesidades que se generen a través de los establecimientos y sus Directores, serán enviadas a la Dirección de Gestión Corporativa del INPEC quien, mediante un plan de necesidades anuales, será la encargada de priorizar las obras e intervenciones y remitirlas a la USPEC, con el ánimo de que ésta pueda atender las necesidades encontradas, considerando, en todo caso, la disponibilidad de recursos para tal fin.

En este orden, conforme a los requerimientos efectuados y priorizados por la Dirección de cada Establecimiento y la Dirección General del INPEC, la USPEC en cumplimiento del objeto señalado en el artículo 4¹⁹ del citado Decreto 4150 de 2011, adelanta la proyección y ejecución de las inversiones necesarias para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios que se encuentran a cargo del INPEC.

Así las cosas, resulta claro que la USPEC y el INPEC adelantan una labor coordinada para la atención de las necesidades identificadas en cada establecimiento penitenciario y carcelario, con el fin de garantizar los derechos de la población privada de la libertad y, de ello, existe evidencia con las respectivas actas que fueron aportadas en su momento con el memorando No. I-2017-012510 del 27 de septiembre de 2017, por el cual se aportó la información para dar respuesta al Oficio CGR-AC-USPEC-03

Análisis de la respuesta

No desvirtúa la observación, por cuanto se limita a describir el procedimiento legal para la priorización de las solicitudes y necesidades de los establecimientos de reclusión así como para la proyección y ejecución de las inversiones; haciendo alusión a las actas de coordinación entre la USPEC y el INPEC, pero no hace referencia a los hechos puntuales descritos en la observación para los establecimientos EPMSC de Barrancabermeja y RM Manizales.

Hallazgo N°69. Inhabilidad en celebración de contrato (D).

Evaluado el texto del contrato interadministrativo No. 216144-2016 suscrito entre USPEC y FONADE el 26 de noviembre de 2016, se evidenció que el mismo contó con la aprobación de la doctora Guerrero, en su calidad de Subgerente de Contratación, según

¹⁶ Por el cual se adiciona un Capítulo al Título 1 de la Parte 2 del libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, y se definen las competencias de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) y del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Ley 1709 de 2014.

¹⁷ Por el cual se crea la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – SPC, se determina su objeto y su estructura.

¹⁸ Por el cual se crea la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – SPC, se determina su objeto y su estructura.

¹⁹ La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - SPC, tiene como objeto gestionar y operar el suministro de bienes y la prestación de los servicios, la infraestructura y brindar el apoyo logístico y administrativo requeridos para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC.

consta en la Resolución 274 del 16 de agosto de 2016, quien desde su cargo veló por los intereses de FONADE en la estructuración del mencionado acuerdo.

De la misma manera, se determinó que la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC suscribió el contrato número 059 del 7 de abril de 2017, con la doctora Guerrero, cuyo objeto consiste en *"prestar servicios profesionales especializados para el apoyo de (...) los asuntos relacionados con convenios y/o contratos interadministrativos"*, y específicamente *"1. Apoyar, asesorar y asistir a la Dirección General en todos los asuntos relacionados con los convenios interadministrativos, que la USPEC tenga suscritos y suscriba"*. Es pertinente señalar que el contrato 216144-2016 es el único vigente, habida cuenta de la ausencia de nuevos contratos de este tipo para la vigencia 2017.

El artículo 4 de la Ley 1474 de 2011 adicionó un literal f) al numeral 2 del artículo 8 de la Ley 80 de 1993 "Inhabilidades e incompatibilidades para contratar" en los siguientes términos:

2o. Tampoco podrán participar en licitaciones ni celebrar contratos estatales con la entidad respectiva:

"Directa o indirectamente las personas que hayan ejercido cargos en el nivel directivo en entidades del Estado y las sociedades en las cuales estos hagan parte o estén vinculados a cualquier título, durante los dos (2) años siguientes al retiro del ejercicio del cargo público, cuando el objeto que desarrollen tenga relación con el sector al cual prestaron sus servicios.

Esta incompatibilidad también operará para las personas que se encuentren dentro del primer grado de consanguinidad, primero de afinidad, o primero civil del ex empleado público."

Para el caso que nos ocupa, se considera que con la suscripción del contrato 059 de 2017 con la USPEC, la mencionada doctora Guerrero contravino la disposición legal señalada, toda vez que el contrato que va a ser materia de apoyo en cumplimiento de su objeto contractual, tiene relación directa con la entidad que prestó sus servicios, habida cuenta que además de su participación directa en la estructuración del acuerdo, es su nueva entidad la que va a proveer los recursos para que su empresa empleadora inicial genere ingresos superiores a \$20.000 millones, mediante la ejecución un contrato que estructuró desde su cargo anterior.

La anterior situación se presentó debido a la ausencia de controles en la selección del personal que apoya la gestión de la USPEC, generándose con ello conflicto de intereses en las intervenciones que la doctora Guerrero adelantó con ocasión de la ejecución del contrato interadministrativo No. 216144-2016. Observación con presunto alcance disciplinario.

La Entidad informó que la PGN ya tiene aperturado el expediente IUS-E-2017-584949, por lo cual se mantiene la observación pero no se dará traslado.

Respuesta de la entidad

Sea lo primero señalar que la actual administración no suscribió el contrato de prestación de servicios número 059 del 7 de abril de 2017. Así mismo la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal del circuito de Bogotá, conoció de la denuncia instaurada por la presunta inhabilidad en la celebración del contrato de prestación de servicios número 059 de 2017, para lo cual la Dirección de Gestión Contractual por medio de oficio de referencia E-2017-013425 (adjunto) remitió con destino al Expediente IUS-E-2017-584949 / IUC – D – 2017 – 971446: *i)* los soportes entregados por la señora xx para la suscripción del contrato de prestación de servicios No. 59 del 7 de abril de 2017; *ii)* evaluación de la hoja de vida de la contratista, certificaciones de insuficiencia de personal y de idoneidad suscritas por el entonces Director Administrativo y Financiero de la USPEC; *iii)* copia de la hoja de vida y manual de funciones del Director Administrativo y Financiero quien evaluó la hoja de vida de la contratista y certificó la insuficiencia de personal e idoneidad de la abogada; *iv)* copia del Decreto No. 1085 del 7 de julio de 2016, por medio del cual el Ministerio de Justicia y de Derecho nombro a la Dra. en el cargo de Directora General Código 015 Grado 25, acta de posesión No. 0004 del 12 de julio de 2016, constancia de tiempo de servicios y salario devengado para el año 2017.

Adicionalmente, por medio del presente pongo de manifiesto al ente de control que esta administración se encuentra presta a acatar las disposiciones legales proferidas por los organismos de control con relación a la situación observada.

Análisis de Respuesta:

De acuerdo a la respuesta dada por la Entidad, la PGN ya tiene conocimiento del hecho presuntamente irregular y está adelantando un proceso, por lo cual se mantiene la observación y no se dará traslado del mismo.

3.5. EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO

La evaluación del control interno por componentes, arrojó un resultado de 3,0 puntos que lo ubica en el rango de **Inadecuado**, por lo que el riesgo combinado es **Alto** y el riesgo de Fraude también es **Alto** y la calificación de la efectividad del diseño de los controles, para los riesgos identificados arrojó un resultado de 2,143, que equivale de **Inadecuado**. En la fase de ejecución y con base en los resultados que se incluyen en el presente informe como hallazgos de auditoría, la matriz arrojó una calificación de 2,562, que lo ubica en un rango de **Ineficiente**, como se detalla:

Cuadro N°. 14
Matriz para la Evaluación del Control Interno

I. Evaluación del control interno por componentes				Ítems evaluados	Puntaje			
A. Ambiente de control				4	2			
B. Evaluación del riesgo				5	3			
C. Sistemas de información y comunicación				3	2			
D. Procedimientos y actividades de control				4	3			
E. Supervisión y monitoreo				3	3			
Puntaje total por componentes				3				
Ponderación				10%				
Calificación total del control interno por componentes				0,300				
				Inadecuado				
Riesgo combinado promedio				Alto				
Riesgo de fraude promedio				Alto				
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles				Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño				21,000	45,000	2,143	20%	0,429
B. Evaluación de la efectividad				21,000	55,000	2,619	70%	1,833
Calificación total del diseño y efectividad				2,262			Inadecuado	
Calificación final del control interno				2,562			Ineficiente	

Fuente: Equipo auditor

Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría.

En la verificación documental de la asignación y ejecución presupuestal del Nivel 2 04 41 13 10, rubro Otros Gastos por Adquisición de Servicios (SVE) por vigencia 2016 y a junio 2017, se pudo verificar y confrontar de manera analítica y sumaria que:

La información presupuestal suministrada por la USPEC, reportada entre las diferentes dependencias, presentaciones a la CGR y pagina web no es consistente, las dependencias no están debidamente coordinadas, en este sentido se crea incertidumbre, no da confiabilidad, incumpliendo el Artículo 2 literal e de la ley 87/93, en el sentido de asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros, en consecuencia se puede presentar el incumplimiento de las metas de ejecución presupuestal y el incumplimiento de las obligaciones; sobreestimar los gastos de la USPEC, y se den situaciones como la disminución de la capacidad de gastos, e Imprevistos y/o necesidades no planeadas que requieren ajustes presupuestales y generan contratiempos, induciendo al error.

4. ANEXOS
Anexo No. 1
Matriz de hallazgos.

Título	Objetivo Específico	Análisis	Hallazgo	D	F	P	Observaciones
Instalación medidores servicios públicos	1	USPEC si ha hecho gestión	1				
Cumplimiento Minuta Patrón de Alimentación	1	entidad acepta	2	x			
Suministro de alimentos PPL recluida en Estaciones de Policía	1	entidad acepta	3	x			
Calidad de alimentos EPMSC Acacias	1	Se desvirtúa levantamiento prueba pero no existe pronunciamiento sobre supervisión	4	x			
Servicios de Alimentación EP Las Heliconias de Florencia	1	entidad acepta e informa correctivos	5	x			
Seguimiento al Suministro de Alimentos EPMSC Acacias	1	entidad acepta e informa correctivos	6	x			
Seguimiento a ejecución de contratos de alimentos	1	entidad acepta e informa correctivos	7	x			
Modificación valor contrato de comisión	1	Se mantiene pues la entidad solo se pronunció sobre los ajustes de la Comisión por SVE y no por alimentación.	8				
Gastos adicionales no previstos en FTN	2	Se certifica inversión del 10% no desvirtúa previsibilidad transición	9	x		x	
Modificaciones FTN Proceso Vigilancia Electrónica	2	Entidad acepta hechos pero sustenta validez decisiones adoptadas	10	x		x	
Rendimientos Financieros Operación Bursátil No 28075631	2	Entidad aporta consignación rendimientos financieros anticipo	11				Beneficio de auditoría por \$2.689.454 Noviembre 23 2017
Culminación etapa de implementación – puesta en marcha en Servicio de vigilancia electrónica	2		12	x			
Costos Asociados Operación de Mercado Abierto	2	No se desvirtúa la justificación del pago de los \$344 millones como costos asociados a la contratación, respecto al empleo de otros mecanismos. Se mantiene observación y connotación.	13	x		x	
Análisis del sector y presupuesto oficial	2	No se pronuncian sobre la forma en que se estimó el presupuesto. Se mantiene.	14	x			
Manejo del anticipo -- Rendimientos Financieros	2	Experta fiscal desvirtúa alcance fiscal. Conforme a respuesta se ajusta la observación y continúa con alcance disciplinario.	15	x			
Dispositivos de monitoreo electrónico del Contrato 012 de 2016	2	Situación sigue igual, ninguna de las entidades se compromete con el traslado	16				
Modificaciones Servicio Vigilancia Electrónica Operación Bursátil No 28075631	2	La entidad justifica la necesidad de la modificación, que no era el objeto de la observación. Se mantiene con connotación	17	x		x	

Suficiencia del Valor del contrato de vigilancia electrónica	2	La entidad confirma la hipótesis de la CGR. Se mantiene la observación	18	x			
Principio de coordinación y seguimiento en sistema de vigilancia electrónica	2	No se allegó respuesta	19				
Capacidad operativa del CERVI en el sistema de vigilancia electrónico	2	No se allegó respuesta	20				
Apertura de Dispositivos de monitoreo electrónico	2	Se desmonta connotación disciplinaria	21				
Disponibilidad de llaves de apertura	2	Se desmonta connotación disciplinaria	22				
Instalación de dispositivos de vigilancia electrónica	2	No se desvirtúan las deficiencias de UTSES ni de USPEC. Se mantiene hallazgo	23				
Adecuaciones eléctricas de entrada en piso 9 y fluido eléctrico piso 8	2	La respuesta confirma la hipótesis de CGR. Se mantiene observación	24	x			
Necesidad del uso del dispositivo Beacon	2	No se sustenta el uso generalizado del beacon. Se mantiene la observación.	25				
Custodia de dispositivos de vigilancia electrónica	2	solo hace alusión a un informe reportado periódicamente al CERVI, sin hacer mención a la mitigación del riesgo. Se mantiene.	26				
Funcionamiento y operación del sistema de vigilancia electrónico	2	Las 3 entidades contestaron pero no desvirtuaron falta de reporte de fallas detectadas ni pagos efectuados. Se mantiene ajustada.	27				
Operación Planta de Tratamiento EPC Yopal	3	Entidad acepta falta de inversión. Se mantiene la observación.	28	x			
Multas por vertimiento de aguas residuales EPC Yopal	3	MJ no logra relevarse de su responsabilidad como propietaria del predio autorizado. Se mantienen connotaciones	29	x	x		\$461.870.521
Servicio de Acueducto y Alcantarillado EPMSC Acacías	3	Entidad reconoce potabilidad del agua, pero arguyen que por otras razones priorizaron inversión. No funcionales aparentes obras dejadas. Se mantiene.	30	x	x		\$337.916.146
Vertimiento de aguas residuales EP Las Heliconias de Florencia, EPMSC Apartadó y EPMSC Cóbmita	3	Entidad acepta observación. Se mantiene	31	x			
Servicio de Acueducto y Alcantarillado Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano De Cúcuta- "COCUC"	3	Entidad no desvirtúa la falta de profundidad de estudios. Se mantiene observación e incidencias	32	x	x		\$400.222.311
Mantenimiento de las PTAP y PTAR	3	USPEC asigna tardanza a FONADE y no explica la falta de priorización para año 2016. Se mantiene observación e incidencia	33	x			
- Actividades Contrato de Obra USPEC 205-2014 - EPMSC Acacías	3	Se disminuye de 12 a 10 el faltante de cajas. Se modifica cuantía del fiscal.	34	x	x		\$9.085.490
Actividades Contrato de Obra USPEC 248-2015 - EPMSC Salamina	3	Documentos apostados no cuentan con aval de interventoría y no hay explicación de cambio de diámetro de tubería. Se mantiene hallazgo y connotaciones	35	x	x		\$8.419.668
Actividades seguimiento Contrato de Obra Contrato Interadministrativo USPEC-FONDECUN No. 274 de 2014. (D)	3	No respuesta de fondo pues se trasladó a FUNDECUN. Se retira connotación fiscal por reunión experto.	36	x			

Obras EPMSO Chocontá	3	Hace remisión a documentos no validados. Se confirma la observación.	37				
Obras pagadas y no recibidas EPMSO Chocontá	3	La entidad manifiesta no contar con información adicional. Se confirma observación y connotaciones	38	x	x		\$17.985.567
Especificaciones contractuales de obras recibidas EPMSO Chocontá	3	La entidad manifiesta no contar con información adicional. Se confirma observación y connotaciones	39	x	x		\$28.197.684
Debilidades de supervisión contrato de obra EPMSO Chocontá	3	La entidad manifiesta no contar con información adicional. Se confirma observación y connotaciones	40	x			
Novedades Postventa - Contrato de Obra USPEC 205 de 2014 - EPMSO y CAMIS Acacías	3	La entidad manifiesta no contar con información adicional. Se confirma observación y connotación	41	x			
Puesta en Funcionamiento y Novedades Postventa Área de Sanidad (Campamento Cola de Pato) CAMIS Acacías	3	Acciones de seguimiento de USPEC Insuficientes. Se confirma hallazgo y connotación	42	x			
Convenio Interadministrativo No. 451 de 2015 suscrito entre el INPEC y el SENA	3	Sin respuesta de la entidad. Se confirma hallazgo y connotación.	43	x			
Anticipo Contrato de Obra 150-15	3	No existen acciones idóneas de cobro administrativo del anticipo no amortizado. Tampoco hay reintegro. Se mantiene hallazgo y connotación.	44	x	x		\$187.600.000
Supervisión Contrato USPEC No. 150-15	3	Entidad confirma situación observada por CGR. Confirma hallazgo	45	x			
Recibo de elementos estructurales - Aceptación de Oferta Pública No. 073-17 - Contrato CMC 066-17 - EPMSO Manizales	3	Entidad confirma situación observada por CGR. Confirma hallazgo	46	x			
Placa de Entre Piso - Aceptación de Oferta Pública No. 073-17 - Contrato CMC 066-17 - EPMSO Manizales	3	Se aporta fotos con placa construida. Se desmonta connotación fiscal se mantiene disciplinario.	47	x			
Actividad de Supervisión - Aceptación de Oferta Pública No. 073-17 - Contrato CMC 066-17 - EPMSO Manizales	3	La entidad confirma con fechas de designación de supervisores, los hechos observados por la CGR. Hallazgo que conserva connotación	48	x			
Competencia INPEC en materia de Infraestructura Oferta Pública No. 073-17 - Contrato CMC 066-17 - EPMSO Manizales	3	La entidad no soporta la norma que la habilita para invertir recursos en Infraestructura. Se confirma hallazgo y connotación.	49	x		x	
Planes de Necesidad a Cargo del INPEC	3	Entidades no se pronuncian sobre las observaciones de fondo presentadas. Se confirma hallazgo.	50	x			
Competencia INPEC en materia de Infraestructura - Convenios Entes Territoriales	3	Entidades no se pronuncian sobre las observaciones de fondo presentadas. Se confirma hallazgo y connotación	51	x		x	

Novedades Postventa Contrato FONDECUN 049-15 – RM y EPMSC Manizales	3	Minjusticia considera que no tiene incidencia en las contrataciones de sus adscritas. Inpec informa que efectúa reuniones periódicas de coordinación con Uspec, quien manifiesta haber solicitado ajustes a Fundecun. Las acciones expuestas no desvirtúan los resultados demostrados por la CGR. Se eleva a hallazgo con connotación.	52	x			
– Novedades Postventa Contrato FONDECUN 629-14 –EPMSC Manizales	3	Minjusticia considera que no tiene incidencia en las contrataciones de sus adscritas. Inpec informa que efectúa reuniones periódicas de coordinación con Uspec, quien manifiesta haber solicitado ajustes a Fundecun. Las acciones expuestas no desvirtúan los resultados demostrados por la CGR. Se eleva a hallazgo con connotación.	53	x			
Novedades Postventa - Redes Hidro Sanitarias- Contrato de Obra 248-15	3	Entidad confirma que se modificaron sin autorización los diseños, pero varios de los ítems glosados están instalados. Se mantiene la observación pues en la práctica la obra no ha podido ser puesta al servicio de la PPL. Se mantienen la connotaciones	54	x	x	x	\$96.464.446
Adición del contrato 098 de 2015 suscrito por FONDECUN PICOTA	3	Entidad manifiesta desconocer antecedentes. Por recomendación de experto se procederá a solicitar una IP por antecedentes de contrato interadministrativo.	55	x			
Obras Generación de cupos contrato 394 de 2014	3	Entidad manifiesta desconocer antecedentes. Se eleva a hallazgo y mantiene connotaciones.	56	x	x		\$232.425.803
Obras contrato 154 de 2015	3	INPEC manifiesta haber adelantado gestiones con el contratista para garantía de trabajos. No hay certeza de resultados. Se eleva a hallazgo y connotaciones se mantienen	57	x	x		\$22.237.964
Calidad de obras aula virtual EPMSC Barrancabermeja	3	No existe evidencia del contrato con cargo al cual se efectuaron los trabajos. Se mantiene	58				
Planeación obras de sanidad	3	No se desvirtúa las fallas en Planeación. Se eleva a hallazgo.	59				
Debido proceso Contrato No. 398-2014	3	Entidad presenta gestiones adelantadas para aplicar sanciones al contratista incumplido. Se desmonta la connotación disciplinaria.	60				
Pólizas de cumplimiento	3	Entidad presenta gestiones adelantadas para aplicar sanciones al contratista incumplido. Se desmonta la connotación disciplinaria.	61				
Cupos Espinal	3	Entidad atribuye sin probar la mora en generación de cupos a razones de fuerza mayor. Se mantiene la observación y su connotación	62	x			
Contrato Interadministrativo - FONADE	3	Entidad atribuye sin probar la mora en generación de cupos a razones de fuerza mayor. Se mantiene la observación y su connotación	63	x			
Rendimientos Financieros Contrato Interadministrativo 216144 - 2016 USPEC-FONADE	3	La entidad acepta la observación. Se configura como hallazgo y se mantiene connotación.	64	x			
Gestión documental	3	Entidad argumenta cumplimiento de directrices de correspondencia. CGR considera que no se atienden protocolos necesarios para adecuado seguimiento. Se confirma hallazgo.	65				
Información técnica entregada a FONADE del	3	Se desvirtúa el numeral 2	66	x			

Proyecto EPAMSCAS – COMBITA							
Comité de Coordinación de funciones	4	Ministerio de Justicia arguye que hay diferentes instancias de coordinación diferentes al Comité. No se desvirtúa la observación	67	x			
Gestión de la USPEC en cumplimiento de su misión Institucional	4	No se desvirtúan los casos concretos expuestos. Se mantiene la observación.	68				
Inhabilidad en celebración de contrato	4	Entidad informa sobre la apertura de investigación disciplinaria por los mismos hechos en PGN. No se trasladará	69	x			

